



Store masker i små net

Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse

Jacobsen, Katja Lindskov; Winther, Mark

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jacobsen, K. L., & Winther, M. (2018). *Store masker i små net: Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet.



Store masker i små net

Danske bidrag til international maritim
kriminalitetsbekæmpelse

Katja Lindskov Jacobsen
Mark Winther

Maj 2018

Kolofon**Store masker i små net**

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at informere dansk politik i forhold til bekæmpelse af maritim kriminalitet.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Seniorforsker, ph.d. Katja Lindskov Jacobsen

Militæranalytiker, major Mark Winther

Masthead**Large masks in small nets**

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to inform Danish policies with regard to combating maritime crime.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Senior Researcher, Dr. Katja Lindskov Jacobsen

Military Analyst, major Mark Winther

ISBN: 978-87-7393-821-8

Indholdsfortegnelse

Dansk resumé	1
Anbefalinger	2
Abstract	3
Recommendations	4
1. Introduktion: Fra pirateri til maritim kriminalitet?	5
1.1 Rapportens argument	6
1.2 Rapportens struktur	6
1.3 Rapportens metode	7
1.4 Rapportens afgrænsning	7
2. Maritim kriminalitet – mere end dens mest kendte ansigt	8
2.1 Fire hovedtyper af maritim kriminalitet	9
2.2 Maritim kriminalitet som sammenhængende problemkompleks	14
2.3 Opsummering: Et blivende fænomen, som fordrer samtænkning	17
3. Maritim kriminalitetsbekæmpelse: centrale aktører, prioriteter og imødegåelsesstrategier	19
3.1 Tre velkendte aktører	20
3.2 Fire mindre kendte aktører	23
3.3 Opsummering: Mere end pirateri, men med forskellig fokus og strategi	26
4. Prioriteringer og overvejelser ved valg af bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse	30
4.1 Tre overordnede prioriteringslogikker	30
4.2 Øvrige overvejelser og hensyn	33
4.3 Opsummering	37
5. Konklusion og anbefalinger	39
Noter	45
Litteraturliste	55

Dansk resumé

Problemkomplekset 'maritim kriminalitet' spænder vidt, har ofte globale implikationer og er i mange tilfælde forbundet med en lang række trusler mod fred og sikkerhed. Danmark har i en årrække bidraget til bekæmpelsen af maritim kriminalitet – senest forankret i '*Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs 2015-2018*'. Med udløbet af strategien in mente søger rapporten at medvirke til at skabe et fundament for eventuelle beslutninger om fremtidige danske bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse. Rapporten gør i den forbindelse tre ting. Indledningsvist præsenteres en beskrivelse af bredden i maritim kriminalitet. Dette ved at kategorisere dens væsentligste hovedområder og disses relaterede underområder. Dernæst præsenteres en analyse af centrale internationale aktører indenfor bekæmpelse af maritim kriminalitet, herunder deres 'raison d'être', hvilke områder af maritim kriminalitet de bekæmper, deres imødegåelsesstrategier samt hvorledes deres fokus senest har udviklet sig. Endelig præsenteres et sæt prioriteringsværktøjer, som Danmark kan anvende i forbindelse med valg af internationale partnere og bidrag, i relation til en eventuel beslutning om fortsat dansk deltagelse i maritim kriminalitetsbekæmpelse.

Rapporten ser maritim kriminalitet som et omfattende internationalt problemkompleks, hvis reduktion bl.a. er udfordret af et underskud af bekæmpelseskapacitet, dybereliggende rodårsager, samt af en række transnationale forhold, poly-kriminelle sammenhænge, og sammenhænge mellem forhold på land og til søs. Rapporten konkluderer derfor bl.a., at adresseringen af problemkomplekset fordrer tålmodighed og fokus, samt at eventuelle fremtidige danske bekæmpelsesbidrag derfor bør forankres i bredere samarbejder og fælles indsatser i internationalt regi – for herigennem af høste den størst mulige synergi. Rapporten konkluderer også, at der er en tendens til, at internationale aktører engageret i bekæmpelsen af maritim kriminalitet har udvidet deres bekæmpelsesfokus til at omhandle mere end alene pirateri – et aspekt som derfor også bør medtages i eventuelle overvejelser om fremtidige danske indsatser på området. Endelig konkluderer rapporten, at Danmark – for at undgå, at bidrag 'drukner' i problemkomplekset – bør prioritere og vælge sine bidrag med omhu. Dette gælder såvel i forhold til, om Danmark ønsker at bidrage med færre specialiserede bidrag på tværs af mange indsatser, bekæmpe udvalgte specifikke typer af maritim kriminalitet eller støtte udvalgte specifikke aktørers imødegåelsesstrategier, men også i forhold til hvad Danmark ønsker at opnå med sine bidrag, herunder om Danmark søger 'her-og-nu-løsninger' på umiddelbare problemer, så som pirateri, eller om Danmark søger mere langsigtede løsninger, herunder at adressere rodårsager til lands.

Anbefalinger

I forlængelse af konklusionen anbefaler rapporten afslutningsvis, at Danmark:

- fastholder en maritim strategi og skaber en efterfølger til den nuværende strategi, når denne udløber med udgangen af 2018,
- igangsætter en fokuseret proces med henblik på at afdække interesseoverlap hos centrale danske og internationale aktører involveret i bekæmpelsen af maritim kriminalitet,
- udforsker, hvilke (nationale) ressourcer det er muligt at sammentænke og samle med det formål at styrke den fremadrettede danske indsats mod global maritim kriminalitet,
- opretter et dansk maritimt netværksforum, hvor centrale aktører og interessenter kan mødes for at drøfte tendenser og prioriteter inden for maritim kriminalitet,
- forsøger at indkredse, hvori Danmarks unikke profil kan bestå – f.eks. i sammenhæng med forberedelserne til en eventuelt ny dansk maritim strategi,
- afdækker eventuelle muligheder for et nordisk samarbejde inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse, samt endelig
- fokuserer og målretter fremtidige danske bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse gennem anvendelse af prioriteringsmekanismer – f.eks. de i denne rapport angivne – med henblik på at danske bidrag opnår størst mulig effekt og samtidig kan være medvirkende til at skabe synergi i den overordnede internationale indsats mod kriminaliteten.

Abstract

Maritime crime refers to a wide range of different types of crime, that in various ways have important implications for global security – onshore and at sea. Moreover in many cases maritime crime is closely linked to an array of other challenges to peace and stability, including for example issues of corruption. For the past decade, Denmark has made several contributions aimed at combating piracy and armed robbery at sea, as one type of maritime crime. These contributions have been anchored in official Danish policies and strategies – with the latest being the *'Strategy for Danish Efforts against Piracy and Armed Robbery at Sea 2015-2018'*. As this strategy will soon expire, the main purpose of this report is to inform future Danish policy decisions concerning contributions to combating global maritime crime. The reports seeks to achieve this objective through three steps. Initially the report presents a description of the multifaceted 'problem complex' covered by the term 'maritime crime' – a description, which includes the main categories of maritime crime, their related sub-categories and how they are interconnected. Secondly, the report presents an analysis of key international actors involved in combating maritime crime. This analysis looks specifically at the 'raison d'être' of these actors, the specific areas of maritime crime that they target, how they do this (i.e. their strategy) and how the focus of each actor has developed over time. Finally, the reports offers a set of 'prioritization tools', which may be used when having to select international partners and focus future Danish contributions, should Denmark decide to remain engaged in the fight against global maritime crime.

The report views maritime crime as a comprehensive international problem complex, the reduction of which is made difficult by a number of factors including a deficit in capacity to address this manifold problem complex, as well as by continuing 'root causes' ashore whose impact on maritime crime should not be overlooked, and finally by a further added complexity of interconnections both between different types of maritime crime and between challenges onshore and at sea. Consequently the report concludes that addressing the problem of maritime crime requires both patience and a prioritized and focused effort. The report also suggests that in order for future Danish contributions to be effective in countering maritime crime, such contributions are best anchored within wider international efforts. Yet, at the same time, such contributions should be carefully considered, prioritized and selected with a view to how Denmark can make a unique contribution in this field. The report further concludes that given the tendency for international actors involved in combating maritime crime to have broadened the scopes of their efforts to include more than piracy, and in view of the interconnections between different types of maritime crime, future Danish contributions might assume a similarly wider scope.

Recommendations

As far as pointing toward a future Danish policy course, the report eventually recommends that Denmark:

- retains a maritime strategy and thus creates a successor to the current strategy once it expires by the end of 2018,
- initiates a focused process aimed at identifying overlapping priorities and areas of interests between important Danish and international actors involved in the fight against maritime crime,
- identifies which (further) national resources can be combined towards the aim of strengthening future Danish efforts to combat global maritime crime,
- establishes a maritime networking forum as a venue for central actors and stakeholders to meet and discuss priorities related to maritime crime, trends and efforts against it,
- seeks to identify what could constitute a future 'unique Danish profile' within the broader domain of combatting global maritime crime – a question, to also consider addressing during the preparation phase for a new Danish maritime strategy,
- uncovers and identifies potential options for increased Nordic cooperation within the domain of combatting global maritime crime and:
- focuses future Danish contributions to the fight against maritime through the use of prioritization mechanisms (e.g. those presented in this report) in order for Danish contributions to achieve the highest possible degree of effect and simultaneously add to the overall synergy in the international effort against maritime crime.

1

Introduktion: Fra pirateri til maritim kriminalitet?

Maritim kriminalitet er et fænomen, som skaber omfattende usikkerhed og ulykke på verdensplan. Fænomenet har eksisteret, lige så længe vi mennesker har anvendt det maritime rum til sejlads på tværs af verden. Slavehandel, opiumshandel og pirateri udgør blot få eksempler på typer af maritim kriminalitet, som kan spores tusindvis af år tilbage. Teknologiske fremskridt og globalisering, som dels har ført til bedre muligheder for brug af havene og dels til større trafik på og imellem dem, har dog også medvirket til at skabe bedre muligheder for maritim kriminalitet – f.eks. når det handler om smugling af mennesker, våben og narkotika mellem forskellige verdensdele. Kriminalitet til søs har ofte globale implikationer og er i mange tilfælde forbundet med andre trusler mod fred og sikkerhed. Derfor skal bekæmpelsen af den ses som en del af opretholdelsen af global orden. Dette anerkendes også hos f.eks. Danmarks strategiske partnere, i USA og Storbritannien, hvor de seneste maritime strategier inkluderer imødegåelsen af maritim kriminalitet.¹ Danmark har som en skibsfartsnation, der bidrager væsentligt til global maritim transport, også en interesse i, at trusler og usikkerhed til søs begrænses mest muligt. Dette har bl.a. medført, at vi i Danmark har *'Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs 2015-2018'*.² I denne og andre sammenhænge har man fra dansk side i de senere år bidraget til bekæmpelsen af maritim kriminalitet. Dette har f.eks. handlet om danske flådebidrag til NATO's antipirateri-indsats ud for Somalia, dansk støtte til kapacitetsopbygning af den kenyanske flåde, danske bidrag i form af fly og stabspersonel til den amerikansk-ledede multinationale flådestyrke Combined Maritime Forces, udsendelse af militærrådgivere til henholdsvis den kenyanske Flåde, den Afrikanske Union og den danske ambassade i Nigeria, flybidrag til støtte for den indsats, som EU's grænseagentur FRONTEX gennemfører i Middelhavet, og senest det danske bidrag til NATO's maritime Operation Sea Guardian i Middelhavet, samt kapacitetsopbygning og udsendelse af maritim militærrådgiver til Vestafrika.³

Når ovennævnte danske strategi udløber ved udgangen af 2018, har man fra dansk side tre valg:

1. Man kan vælge ikke at lave en ny strategi. Dette kunne eksempelvis ske ud fra en betragtning om, at vores indsats over for pirateri har været en succes, og at der ikke længere er samme behov for en strategi som i 2013, hvor den seneste blev skrevet.
2. Man kan vælge at fortsætte den hidtidige linje ud fra en betragtning om, at en ny strategi er vigtig. Dels fordi pirateriet i Guineabugten stadig udgør et problem,⁴ dels fordi pirateriet i Somalia igen har vist sit ansigt i løbet af 2017 og dels for at fastholde et fokus på det maritime i Danmarks internationale engagement.

3. Endelig kan man vælge at lave en ny, men udvidet strategi. Dette ud fra en betragtning om, at ikke kun pirateri, men også smugling af mennesker, narkotika, ulovligt fiskeri m.v. udgør alvorlige maritime udfordringer samt i lyset af læren om pirateriets tætte sammenhæng med andre former for maritim kriminalitet – og endelig i lyset af, at internationale partnere i kampen mod pirateri alle har valgt at brede deres fokus ud til også at omhandle andre dimensioner af 'global maritim kriminalitet'.

Ønsker man ikke at fortsætte, beskriver denne rapport nogle af de udfordringer, som Danmark derved fravælger at adressere. Ønsker Danmark at fortsætte med et antipirateri-fokus, beskriver denne rapport blandt andet, hvilke aktører der fortsat har dette som fokus for deres indsatser (når nu NATO's Operation Ocean Shield, som Danmark flådebidrag var forankret i, lukkede ned i november 2016), og hvilke tendenser vi ser i udviklingen af imødegåelsesstrategier (f.eks. EU's øgede fokus på alternative leveveje). Ønsker man at brede Danmarks internationale maritime engagement ud til også at handle om andre aspekter af maritim kriminalitet end blot pirateri, beskriver denne rapport både de mange former for kriminalitet, som det er muligt at sætte fokus på, deres sammenhænge, samt hvilke aspekter forskellige eksterne aktører har valgt at fokusere på – herunder også deres imødegåelsesstrategier.

1.1

Rapportens argument

Rapportens grundlæggende argument er, at der er mere global maritim kriminalitet, end der er kapacitet til at bekæmpe. Maskerne i det globale bekæmpelsesnet af aktører er meget store, og indsatserne mod maritim kriminalitet er – billedligt talt – at betragte som dråber i havet. Det handler derfor om på bedst mulig vis at få de bidrag, man fra dansk side stiller med i den globale bekæmpelsesindsats, til at tælle mest muligt. Rapporten argumenterer for, at det i den forbindelse er afgørende at sikre: a) fælles fodslag, b) en vedholdende indsats, og c) at der i øvrigt både tages højde for, hvordan forskellige dele af maritim kriminalitet udvikler sig, og for sammenhænge mellem forskellige former for maritim kriminalitet og mellem forhold på land og til vands. Alt sammen med henblik på at sikre, at danske dråber (bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse) får den størst mulige effekt og skaber flest muligt ringe i vandet.

1.2

Rapportens struktur

Rapporten er således bygget op omkring tre centrale spørgsmål:

- Ud over pirater – hvad indeholder 'maritim kriminalitet' så som problemkompleks?
- Hvilke aktører adresserer hvilke dimensioner af problemkomplekset – og hvordan?
- Hvordan kan der prioriteres, når alle aspekter af maritim kriminalitet ikke kan adresseres?

Deraf følger, at rapportens kapitel 2 beskriver maritim kriminalitet som et sammenhængende problemkompleks, kapitel 3 beskriver en række centrale aktører, herunder udviklingen i deres fokus, og kapitel 4 beskriver tre priori-

teringslogikker samt tre væsentlige hensyn, som bør indgå i overvejelserne om, hvordan maritim kriminalitet bedst imødegås. I kapitel 5 konkluderes på rapportens kapitler, og på baggrund af disse konklusioner præsenteres en række anbefalinger.

1.3

Rapportens metode

For så vidt angår metode har vi, for at belyse de tre ovennævnte spørgsmål, deltaget i to internationale workshops (i Sydafrika og Kenya) og selv været værter ved yderligere to internationale workshops. Vores workshops var specifikt arrangeret med henblik på at generere inputs om ovenstående spørgsmål og havde deltagelse af en række internationale aktører, bl.a. FN (United Nations Office on Drugs and Crime og International Maritime Organisation), EU, NATO, INTERPOL, FRONTEX, United States Africa Command, og Combined Maritime Forces og individuelle lande såsom Frankrig og Portugal samt repræsentanter fra både det ministerielle niveau (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Fødevarestyrelsen), det praktiske og udførende niveau (kommandoer m.v. i forsvaret), fra industrien (Danske Rederier, Maersk) og endelig fra den akademiske verden og NGO'er (som f.eks. Somali Fair Fishing). De inputs, som blev genereret ved disse workshops, er i rapporten blevet trianguleret med information opnået gennem interviews og information opnået gennem litteraturstudie af relevante akademiske artikler og tænketank-rapporter.

Rapporten udgør en del af Center for Militære Studiers (CMS) forskningsbaserede myndighedsbetjening og følger CMS' procedurer for kvalitetskontrol. Forfatterne takker alle interviewpersoner, workshopdeltagere og kollegaer for deres tid og værdifulde inputs. Rapportens analyser og konklusioner er dog alene forfatternes ansvar.

1.4

Rapportens afgrænsning

Pirater fødes ikke til vands – det samme gælder inden for andre typer af maritim kriminalitet: Problemet starter og slutter på land. Dette betyder, at forhold på land er af afgørende vigtighed. Dette anerkendes i rapporten, men rapportens primære fokus ligger imidlertid på de maritime aspekter af både problemkomplekset og på de eksterne aktørers bestræbelser på at imødegå aspekter heraf. Ikke alle aktører har lige stor vægtning og fokus i rapporten. Rapporten beskæftiger sig således primært med internationale aktører involveret i bekæmpelse af maritim kriminalitet samt med Danmarks mulige rolle heri. Regionale aktører er alene dækket gennem deltagelse i to workshops i henholdsvis Sydafrika og Kenya og gennem observationer fra deltagelsen ved et møde i rammen af 'Friends of Gulf of Guinea 7++'-møde i Nigeria.

2

Maritim kriminalitet – mere end dens mest kendte ansigt

Pirateri ud for Somalias kyster er nok tidens mest kendte billede på maritim kriminalitet. Problemet ved Afrikas Horn har i en periode været reduceret (målt på antallet af piratangreb), men udgør i sig selv kun en del af et meget større isbjerg. For det første er pirateri også en udfordring i Vestafrika – i Guineabugten – og i Sydøstasien ved Singapore og Filippinerne.⁵ For det andet er pirateri kun én af mange facetter i problemkomplekset 'maritim kriminalitet', som er et kompleks, der strækker sig længere, bredere og dybere end kidnapning af skibe, besætninger og laster.

Formålet med dette kapitel er at give et overblik over maritim kriminalitet som bredere problemkompleks. Kapitlet viser herunder de forskellige typer af kriminalitet samt de sammenhænge og udfordringer, som karakteriserer problemet og besværliggør bekæmpelsen af det som helhed. Indsigten heri er vigtig, hvis man ønsker at fokusere sin indsats imod maritim kriminalitet. Kapitlet afsluttes med to grundlæggende argumenter, som udgør rammen og præmissen for de efterfølgende kapitler. Den første er, at maritim kriminalitet i sin helhed er så omfattende, sammenhængende og transnational, at problemet vil vedblive med at eksistere og i princippet kun vil kunne begrænses og holdes nede. Det andet er, at fordi efterspørgslen på løsninger (omfanget af maritim kriminalitet) er større end udbuddet af muligheder for at bekæmpe den (kapaciteter til bekæmpelse), fordres der national, regional og international prioritering af bekæmpelsesindsatserne, og at man af ressource- og effekthensyn søger den størst mulige synergi imellem dem.

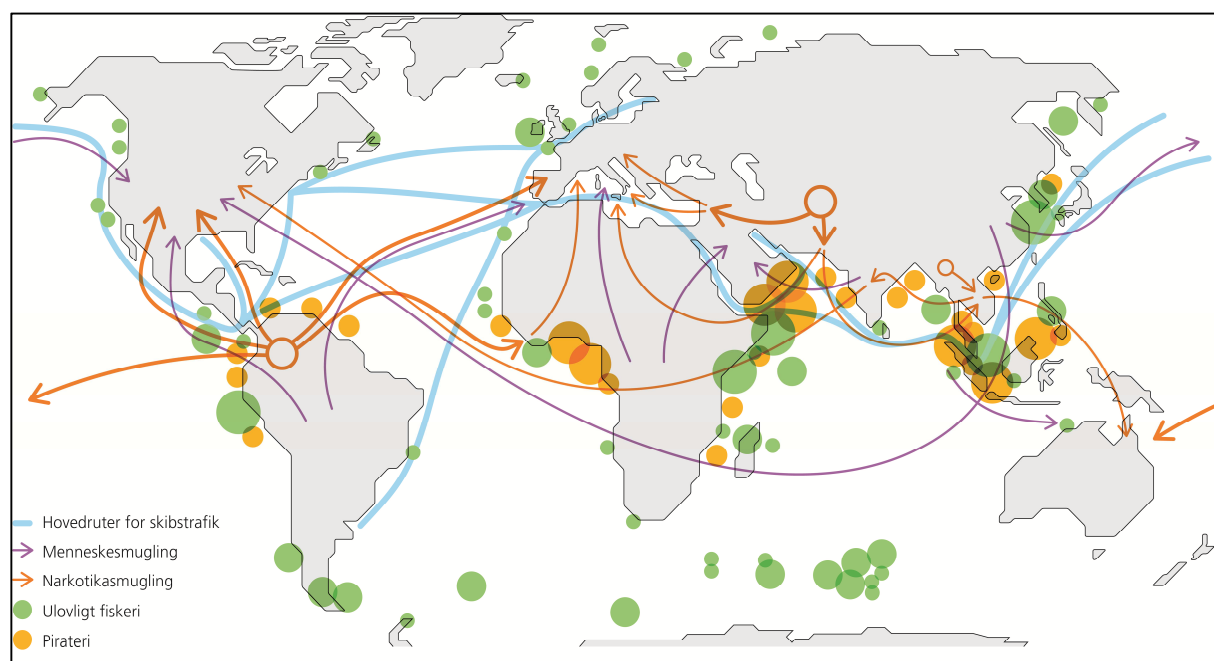
Det maritime rum udgør et ideelt domæne for personer og organisationer med kriminelle hensigter. Cirka to tredjedele af klodens overflade er dækket af vand. Men i modsætning til, hvorledes det i hovedreglen forholder sig på landjorden, er der på verdenshavene ingen egentlig tilstedeværelse af ordenshåndhævelse (f.eks. et 'havenes politi' med internationalt mandat). Med nogle få regulerende undtagelser, såsom FN's havretskonvention⁶ og de internationale søvejsregler, er aktivitet på verdenshavene ikke underlagt samme grad af begrænsninger og regulering, som love og bestemmelser skaber inden for landdomænet.

Havretskonventionen giver stater suverænitet og ret til ordenshåndhævelse 12 sømil (22 kilometer) fra kysten og begrænset ret til ordenshævelse (told, skat, immigration og forurening) yderligere 12 sømil fra kysten. På den anden side af disse grænser er maritim aktivitet i hovedsagen ureguleret og – med undtagelse af relativt begrænset radar- og satellitinformation – ikke et overvåget domæne. Selv inden for de to gange 12 sømil er det ofte sådan, at suverænitets- og ordenshåndhævelse ikke finder sted, eller kun finder sted i meget begrænset omfang, fordi man i respektive lande ikke har kapacitet til eller tradition for at gøre det. Dette er især tilfældet i den tredje verden, hvor mange af omdrejnings- og udgangspunkterne for maritim kri-

minalitet befinder sig. Sammenlagt skaber sådanne forhold i det maritime domæne et ureguleret og u-overvåget rum, hvis geografiske udstrækning er enorm, og hvor kriminelle personer og organisationer derfor fristes af 'verdens bedste muligheder' for at operere skjult og ustraffet.

Incitamenterne til maritim kriminalitet spænder vidt, lige fra nødtvungen overlevelseskilde hos fattige lokalbefolkninger i den ene ende, til hovedindtægtskilde for professionelle kriminelle organisationer i den anden.⁷ Hvad angår førstnævnte er kampen for overlevelse en vigtig del af billedet i f.eks. Vestafrika, Østafrika eller Indonesien. I disse tilfælde er manglen på legitime leveveje (eksempelvis grundet væbnede konflikter, svage regeringsstrukturer og hungersnød) en vigtig medvirkende faktor til, at levevejen som eksempelvis pirat eller våbensmugler fremstår tillokkende. Hvad enten man taler om fattige lokalbefolkninger eller kriminelle organisationer, er (stenrige) bagmænd på land en vigtig del af de landbaserede forhold. Maritim kriminalitet er således ikke begrænset til det maritime domæne alene, og netop vigtigheden af sådanne landbaserede faktorer må derfor ikke undervurderes. Maritim kriminalitet starter og slutter nemlig oftest på land. Rodårsager som fattigdom på land og fortsat landbaseret efterspørgsel på det, som kriminaliteten leverer – f.eks. narkotika, våben, kopivarer og ulovligt fangede fisk – udgør derfor vigtige udfordringsmæssige aspekter i forhold til effektiv bekæmpelse af maritim kriminalitet.

Figur 1: Hovedruter og tyngdepunkter i relation til maritim kriminalitet.⁸



2.1

Fire hovedtyper af maritim kriminalitet

På baggrund af vores interviews, workshops og dokumentanalyser, og med henblik på at forenkle beskrivelsen af problemkomplekset 'maritim kriminalitet', har vi i rapporten valgt at opsummere problemet ved groft at inddele kriminaliteten i fire overordnede hovedtyper. De beskrevne hovedtyper er beskrivende kategorier, der – sammen med de eksempler, der gives på maritim kriminalitet inden for hver type – angiver de mest fremherskende typer af maritim kriminalitet. Hovedtyperne repræsenterer derfor samtidig de om-

råder, inden for hvilke majoriteten af maritim kriminalitet finder sted.⁹ Den første hovedtype, vi definerer, kalder vi for 'transportbåndet'. Her er det havens karakter som et enormt transportbånd, der bringer dem i berøring med kriminaliteten og gør dem til en integreret del af denne. Den anden kalder vi 'tag selv-bordet'. Her er det de muligheder, ressourcer og værdier, der befinder sig i, eller på havet, som bliver objekt for tyveri og kidnapning. Som den tredje taler vi om havene som en 'skydeskive', hvor de objekter, der befinder sig på havet eller i tilknytning hertil, bliver udsat for vold og ødelæggelse. Endelig taler vi om en fjerde hovedtype, nemlig havene som en 'losseplads'. Her er det domænets store, og ofte ikke overvågede, geografiske udstrækning, som gør det til gemmested og endestation for ulovligt afhændede affaldsprodukter. Vi ser i det efterfølgende nærmere på disse fire hovedtyper af maritim kriminalitet.

'Transportbåndet'

Størstedelen af verdens transportbehov dækkes gennem international skibsfart (80-90 procent).¹⁰ Bagsiden af dette enorme maritime 'transportbånd' er smugling og trafficking – dvs. ulovlig eksport, transport og import af laster, som af den ene eller anden årsag er lyssky. Smugling i det maritime domæne omfatter derfor stort set 'alt hvad der er forbudt'. Først kan man tale om de mere almindelige dagligvarer, herunder millioner af tons kopivarer af cigaretter, medicin, tøj, tasker, ure og mad. EUROPOL anslår, at denne type kriminalitet i 2013 ramte EU's importbalance negativt med et beløb svarende til ca. 630 milliarder danske kroner. Indsmuglingen finder primært sted i skibscontainere via Europas store importhavne som eksempelvis Antwerpen, Rotterdam og Piræus.¹¹ Derudover er der smugling af narkotikaprodukter, som i vid udstrækning også baserer sig på transport ad søvejen. Eksempelvis kommer størstedelen af den kokain, som ulovligt indføres i Europa, hertil med skib fra Syd- og Mellemamerika, hvor en stor del transporteres via Vestafrika. På samme måde er det med transporten af heroin. Denne baserer sig også i stor grad på skibstransport fra de producerende lande i Centralasien – enten hele vejen eller dele af vejen – på vej til forskellige destinationer, f.eks. til Østafrika, hvorigennem der årligt (estimeret) smugles 40 tons heroin, af hvilken store dele ender i Europa.¹² Her ender heroin, kokain og øvrige stoffer såsom cannabis, ecstasy og amfetamin til en vurderet årlig værdi af 170 milliarder kroner¹³, til gavn for kriminelle netværk og til skade for de tusindvis af mennesker, som hvert år dør af overdoser og narkotikarelaterede sygdomme.¹⁴

Som et tredje område kommer våbensmugling. Området strækker sig fra mere almindelige våbentyper (pistoler, geværer, maskingeværer m.m.) over sofistikerede missilsystemer til i værste fald at kunne inkludere kemiske, biologiske og nukleare våbensystemer – sidstnævnte som en del af såkaldt 'spredning af masseødelæggelsesvåben' (proliferation). Der er her tale om ulovlig eksport og import af våben fra lande eller entiteter, der ikke har hjemmel til at afskibe dem, til lande eller entiteter, der ikke har hjemmel til at modtage dem (f.eks. terrorbevægelser eller lande under international våbenembargo).¹⁵ Våbensmuglingen har den særlige negative effekt, at den bevæbner de forkerte. Det kunne f.eks. være lande under våbenembargo såsom Den Centralafrikanske Republik og Myanmar¹⁶ eller terrorbevægelser som Islamisk Stat eller Boko Haram, som dermed i værste fald får våbensystemer (f.eks. kemiske), hvis anvendelse kunne have voldsomt ødelæggende og uoverskuelige konsekvenser.

En fjerde type af maritim 'transport-kriminalitet' er menneskesmugling – eller trafficking (her fællesbenævnt menneskesmugling).¹⁷ Det for tiden mest kendte billede herpå er de hundredtusindvis af migranter og flygtninge,¹⁸ som over de seneste par år – faciliteret af menneskesmuglingsnetværk – er blevet sat i søen fra Middelhavets sydlige kyster med kurs mod Europa. Menneskesmugling er et domæne, hvor kriminelle netværk sætter indtjening før værdighed og sikkerhed for de mennesker, de smugler. De smuglede befinder sig ofte i livstruende situationer under kummerlige forhold, bevidst efterladt i synkefærdige både eller låst inde i containere og lastrum på førerløse skibe.¹⁹ På verdensplan er domænet en kæmpeforretning og genererer milliarder af euro og dollars i indtjening til kriminelle netværk.²⁰ Det koster samtidig tusindvis af menneskeliv. Alene i Middelhavsområdet vurderes 3.700 mennesker ad denne vej at have mistet livet i 2016.²¹ Illegal transport af mennesker ad søvejen, mellem Afrika og Europa, er samtidig kun et af flere tyngdepunkter for denne type af kriminalitet. Tilsvarende menneskesmugling finder f.eks. sted på havene mellem Asien og USA, mellem Asien og Australien samt internt i Asien.²²

Inden for menneskesmuglingsdomænet findes endelig folk som 'smugler sig selv' – såkaldte 'stowaways' (blinde passagerer). Området kan lyde relativt uskyldigt, men er mere alvorligt, end navnet indikerer. I hovedsagen er der tale om folk, som uberettiget bevæger sig om bord på skibe med det formål at nå en destination, hvor de håber at kunne skabe sig nogle bedre livsvilkår. Der kan f.eks. være tale om et migrationsperspektiv, hvor personer som blinde passagerer søger at komme fra A til B (f.eks. fra Afrika til Europa eller Nordamerika) for derefter at gå i land og søge om asyl. En variant hertil er den professionelle stowaway, som i udgangspunktet gør det samme. Her lader passageren sig dog bevidst opdage ved ankomst til destinationen, vel vidende at han/hun vil blive sendt tilbage til sit oprindelsesland sammen med et repatrieringsbeløb, som i en europæisk kontekst måske er begrænset, men som i personens oprindelsesland vil kunne give ham/hende underhold i længere tid.

Der kan også være tale om personer fra ét land som ved deres ulovlige ophold på skibe fra et andet land, med ophold i havne i et tredje land, gør sig selv til midtpunkter i indviklede juridiske slagsmål mellem dem, som ejer skibene, og de respektive havne- immigrations- og politimyndigheder i dette tredje land. F.eks. med samme formål som nævnt ovenfor, nemlig til sidst at lade sig repatriere med førnævnte type af repatrieringsbeløb på lommen. Et eksempel på, hvor indviklede og langtrukne sådanne problemstillinger kan være, er de 12 migranter, der i tre måneder af 2017 var fanget på DFDS-færgeren 'Kaunas Seaways' i Sortehavet, inden de afslutningsvis blev repatrieret til henholdsvis Marokko og Algeriet. At løse problemet krævede en større indsats på tværs af seks lande (Danmark, Litauen, Ukraine, Tyrkiet, Algeriet og Marokko).²³ Ud over de relativt små beløb, som blinde passagerer selv ofte modtager, f.eks. i forbindelse med repatriering, koster denne type af maritim kriminalitet rigtig mange penge for rederier, lastejere og dem, som hyrer skibene (charterers) – typisk mellem 40.000 og 100.000 dollars pr. tilfælde – f.eks. fordi skibe og laster forsinkes.²⁴

'Tag selv-bordet'

Det næste store område inden for maritim kriminalitet er 'tag selv-bordet', der som sagt henviser til de dele af maritim kriminalitet, som handler om uberettiget at sætte sig i besiddelse af eller misbruge de ressourcer og vær-

dier, der befinder sig i eller på havet. Pirateri er tag selv-bordets mest livsfarlige underområde. Det forekommer nemlig ofte som væbnet (voldelig) gidseltagning af skibe, laster og besætninger, med henblik på at piraterne (og disses bagmænd på land) kan få udbetalt en løsesum for efterfølgende at løslade deres 'bytte'. Pirateri kan dog også omhandle tyveri af skibe og laster alene (f.eks. brændstof) med henblik på senere ulovligt at kunne sælge skib og last videre til interesserede købere og bagmænd.²⁵

I kølvandet på det stigende antal af pirateriangreb ud for Somalias kyst, som vi oplevede i årene 2008 (111), 2009 (217), 2010 (286) og 2011 (242), tiltrak pirateriet i denne del af verden sig stor opmærksomhed. Det internationale samfund initierede i denne sammenhæng en række maritime indsatser – såsom NATO's 'Ocean Shield', EU's 'Atalanta' og indsatser gennemført af den amerikansk ledede koalition 'Combined Maritime Forces' – med henblik på at skabe større sikkerhed ud for Somalias kyst. I tilknytning til disse indsatser har enkeltlande som bl.a. Kina og Indien bidraget (og gør det stadig), og endelig har skibsfarten indført forskellige sikkerhedsforanstaltninger ved f.eks. at anvende bevæbnede vagter og længere sejlruiter, uden om særligt farlige zoner (High Risk Areas). Hvor pirateriet kan være en særdeles givtig forretning for pirater og bagmænd samt for de private sikkerhedsfirmaer og forsikringsselskaber, som tjener på dets eksistens, er det på alle parametre en rigtig dårlig forretning for dem, som fænomenet rammer. For alle, som enten passerer igennem eller forsøger at opretholde sikkerheden i pirateriplagede farvande, repræsenterer pirateri et negativt resourcetræk, i form af kidnappede skibe, laster og besætninger, i form af øgede forsikringspolicer samt endelig i form af betydelige udgifter til internationale, nationale og private sikkerhedsinitiativer. Hertil kommer de omkostninger, som pirateriet har i regionen, herunder for omkringliggende stater. Kenyas turistøkonomi er eksempelvis blevet påvirket negativt af den somaliske pirataktivitet. Pirater har f.eks. kidnappet britiske turister fra et hotel langs Kenyas kystlinje.²⁶

Tag selv-bordets andet store underområde er såkaldt 'illegalt, u-rapporteret og ureguleret' fiskeri (IUU). Det kan lyde uskyldigt, men udgør dog et langt større problem, end dets generelle eksponering indikerer. Store dele af det ulovlige fiskeri, hvor havets ressourcer uberettiget udnyttes og udpines, finder sted i farvande omkring udviklingsregioner som eksempelvis Vestafrika og Indonesien. I disse farvande genererer IUU-fiskeri en række alvorlige negative effekter såsom indtægtstab for både de pågældende lande og særligt for befolkningerne i de kystnære områder, hvor både indtjenings- og overlevelsesmuligheder reduceres som følge af IUU. Samtidig skader det ulovlige og uregulerede fiskeri de maritime økosystemer. Overfiskning gør eksempelvis, at fiskebestande ikke kan nå at regenerere sig selv. I nogle tilfælde er der tale om lokal 'IUU', hvor lokale fiskere selv begår kriminaliteten. Men i andre tilfælde kommer synderne langvejs fra, med store fiskeskibe, som samtidig er flydende fiskefabrikker, og hvor de mindre, lokale fiskefartøjer så må konkurrere med disse i en ureguleret kamp om havets 'tag selv-bord' af fisk.

I nogle tilfælde er der også tale om, at kyststater i udviklingslande for at generere indkomst sælger fiskelicenser til udenlandske rederier fra f.eks. Kina, Korea og Rusland – eller endog fra EU-lande – og hvor skibene efter at have fisket licensen tom fortsætter fiskeriet på eget initiativ – ureguleret og ulovligt. Der er således også gråzoner, i forhold til hvad der er ulovligt, og hvem synderen er: udenlandske fartøjer, korrupte nationale myndigheder

etc. Uanset den konkrete form er IUU-fiskeri en betydelig udfordring og en vigtig – om end underbelyst – form for maritim kriminalitet, særligt set fra de lande, hvis fiskebestand udpines, hvorved en vigtig indtægtskilde og proteinkilde berøves. Problemet handler dog ikke kun om økologi og økonomi. Ulovligt fiskeri sættes i nogle tilfælde i forbindelse med andre former for kriminel aktivitet, f.eks. terrorisme, slaveri om bord på skibe samt smugling af våben og stoffer, hvor fiskeriet bl.a. udgør grundlaget for finansieringen af sådanne andre aktiviteter. I disse tilfælde udgør problemet også på indirekte vis et direkte sikkerhedsproblem.²⁷ Det anslås, at der årligt – gennem IUU – hentes 26 millioner tons fisk op af verdenshavene, til uforudsigelig langtidseffekt på havmiljøet, og til en anslået værdi på op til 145 milliarder danske kroner; penge, som ikke kommer til gavn for en række lande og lokalbefolkninger, og som ender i 'ulovlige lommer', herunder hos terrororganisationer.²⁸

'Skydeskiven'

Som det tredje overordnede område af maritim kriminalitet kan man tale om 'skydeskiven'. Her bliver objekter, der befinder sig på havet, eller i tilknytning hertil, udsat for vold og ødelæggelse. Skydeskivens ene del er terrorisme til søs. Terrorangrebet på det amerikanske flådefartøj USS Cole i år 2000 er et eksempel på sådan 'søbåren' terrorisme. Området har (heldigvis) indtil nu ikke udgjort et stort problem, men i lyset af tidens terrortrussel ses det potentielt i fremtiden at kunne vokse i omfang. Med udgangspunkt i de samme narrativer som terrorisme til lands er det særlige ved terrorisme til søs, at den finder sine mål på søen, hvor der ofte er længere til hjælp end på land, og hvor implikationerne ved et terrorangreb derfor kan være langt mere alvorlige. Målene for sådan søbåren terrorisme kunne f.eks. være krydstogtskibe, tankskibe (med f.eks. gas, olie eller kemikalier) eller boreplatforme. De kunne dog også være midlerne for terrorismen, f.eks. i form af et gastankskib, som kunne anvendes 'offensivt' i terrorøjemed. Bl.a. derfor ser f.eks. IMO i dag dels skibe som noget, der kræver beskyttelse, dels som noget, der kan risikere at blive selve årsagen til usikkerhed. De værste tænkelige potentielle konsekvenser og implikationer ved fremtidige terrorangreb til søs kunne tænkes at gå fra meget alvorlige til næsten uoverskuelige. Et større terrorangreb på et krydstogtskib med 5.000 mennesker om bord, midt i Atlanten, eller mod en boreplatform, hvis ødelæggelse ville sende 400-500 millioner tønder råolie ud i havet, som ulykken med platformen 'Deep Water Horizon' afstedkom i den Mexicanske Golf i 2010, er derfor relevante at medtage i denne sammenhæng.²⁹

Skydeskiven handler også om maritim cyberkriminalitet. I den større sammenhæng er der tale om et relativt nyt og mindre område, som dog ses at være for opadgående. Denne type af kriminalitet handler f.eks. om at ændre på data i rederier og skibes systemer, enten for at ødelægge (f.eks. i terrorsammenhæng), eller med henblik på at berige sig (f.eks. i smuglings-sammenhæng). Man kunne f.eks. forestille sig gennem hacking at ændre på en gastankers kurs for at fremtvinge en kollision med et andet skib eller at ændre på lastemanifester og containerdata for dermed at kunne omgå toldkontrol. I sidstnævnte tilfælde er der allerede ikke længere kun tale om teori. Et nyligt verdensomspændende angreb med såkaldt malware ramte bl.a. containertrafikken hos rederiet Maersk, hvilket tvang rederiet til at sætte trafikken i stå i flere dage. Regningen for dette vurderes af rederiet til at være mellem 1,3 og 1,9 milliarder kroner.³⁰

‘Lossepladsen’

Problemet ‘lossepladsen’ er en fjerde hovedtype af maritim kriminalitet, vi definerer. Til trods for havforureningskonventioner³¹ og årtiers fokus på det globale miljø anvendes verdenshavene stadig i stort omfang systematisk som losseplads og gemmested for f.eks. miljøskadelige affaldsprodukter. Problemet spænder fra simpel afhændelse af diverse typer af affald og spildprodukter fra skibe, over udledning af spildevand og kemikalier fra kystnære områder på land til egentlig ulovlig hav-dumping af kemikalier og giftstoffer. Som ét eksempel udgør ulovlig udledning af forurenende vand fra skibes last- og ballasttanke, samt af spildolieprodukter fra skibe, et stort problem og en signifikant trussel mod havmiljøet. Alene i europæiske farvande (Østersøen, Nordsøen og Middelhavet) vurderes der således årligt at blive udledt mere end 450.000 tons olieprodukter.³² Dette skal så lægges til tilsvarende udledning af spildolieprodukter på resten af verdens have.

Et andet underproblem af lossepladsen er decideret hav-dumping af giftige og miljøskadelige affaldsprodukter (toxic waste), som særligt finder sted i havene omkring udviklingslande. Affaldet har ofte oprindelse i udviklingslandene selv og ender i nogle tilfælde i havet som en konsekvens af, at landene ikke har faciliteter til at nedbryde affaldet, og fordi alternativet er at dumpe det på land. I andre tilfælde kommer affaldet langvejs fra – ulovligt eksporteret fra f.eks. industrilande – og ender i havet ud for udviklingslande som en del af aftaler, hvor udviklingslandene af vestlige kemiproducenter, ‘mellemhandlere’ o.l. får penge for at modtage affaldet og lade det forsvinde i havet – hvilket populært har været benævnt ‘giftig kolonialisme’ (‘Toxic Waste Colonialism’).³³

‘Lossepladsen’ er af natur det mest lydløse og mindst prominente af de fire her definerede hovedtyper af maritim kriminalitet. Den udgør i manges opfattelse heller ikke en direkte (sikkerheds)trussel som f.eks. pirateri. Ud over øget interesse fra organisationer med havmiljø i fokus³⁴ lykkes den derfor sjældent med at tiltrække sig større opmærksomhed, fordi den i sammenligning med de øvrige områder er et underbelyst og underdokumenteret problemområde.³⁵ ‘Lossepladsen’ er dog en alvorlig, langsigtet trussel mod både lokale økosystemer og økonomier samt mod det globale miljø generelt. Derfor, og i lyset af rapportens overordnede analyse af maritim kriminalitet og indsatserne mod den, fortjener området at blive belyst og taget i betragtning i sammenhæng med de øvrige typer af maritim kriminalitet.

2.2

Maritim kriminalitet som sammenhængende problemkompleks

I det foregående har vi gennem ‘transportbåndet’, ‘tag selv-bordet’, ‘skydeskiven’ og ‘lossepladsen’ defineret maritim kriminalitets hovedområder samt relaterede underområder. Vi har fremstillet det på denne måde med henblik på at illustrere bredden i maritim kriminalitet som overordnet problemkompleks. Som det vil fremgå af det efterfølgende, kan man oftest ikke betragte de forskellige former for maritim kriminalitet som enkeltstående problemer og ej heller bekæmpe dem som sådan. De forskellige typer af maritim kriminalitet hænger nemlig ofte tæt sammen. Det er derfor også vigtigt at forstå, hvorledes de kan hænge sammen. Kapitlets efterfølgende afsnit handler således om, hvordan bekæmpelsen af maritim kriminalitet udfordres af sammenhænge på forskellige niveauer og mellem forskellige domæner, samt om en række yderligere væsentlige udfordringer, som besværliggør bekæmpelse.

Sammenhænge på og mellem niveauer

Kriminalitet er ikke nødvendigvis bundet af skarpe faggrænser. Som det også er tilfældet på land, kan sammenhænge mellem forskellige former for maritim kriminalitet skyldes, at både individer og de bagvedliggende netværk ofte er involveret i flere forskellige typer af kriminalitet, og at det ofte er de samme kriminelle strukturer (f.eks. logistiske) som anvendes til at understøtte kriminaliteten. Disse overlap og sammenhænge indfanges med begrebet poly-kriminalitet³⁶ – et fænomen, der f.eks. gør sig gældende på individniveauet, hvor 'maritimt kriminelle' over tid kan være virksomme inden for flere forskellige typer af kriminalitet. Ser man på Somalia, er der eksempler på, at personer, som tidligere har været aktive i forhold til pirateri, nu i stedet er involveret i andre former for maritim kriminalitet, herunder våbensmugling. Eksemplerne omfatter også tidligere pirater, som nu sættes i forbindelse med maritim transport af medlemmer af terrorgruppen Al-Shabaab³⁷ samt en notorisk pirat, som i øjeblikket er fængslet på Seychellerne, anklaget for at have været involveret i både ulovligt fiskeri og smugling af stoffer – i tillæg til pirateri.³⁸

Pirater er derfor i nogle tilfælde kun pirater, så længe det betaler sig, hvorefter der, grundet poly-kriminalitet, er risiko for, at de flytter fokus til andre typer kriminalitet. Når indsatsen mod pirateri øges, er det derfor vigtigt at tage dette fænomen i betragtning med henblik på at mindske risikoen for, at pirater i stedet vil søge mod andre former for illegal indtjening som f.eks. våbensmugling, heroinsmugling eller transport af terrorister – og omvendt. Dette gælder ikke kun for pirateri. Sådanne sammenhænge – der af forskellige aktører henvises til som 'balloneffekter'³⁹ – gælder også for maritim kriminalitet i mere bred forstand.⁴⁰ Essensen af problemet er dels det multikriminelle aspekt i sig selv – dvs. at et snævert fokus på bekæmpelse af én type af kriminalitet ikke nødvendigvis løser problemet, givet risikoen for, at de kriminelle, som indsatsen er rettet imod, også er involveret i andre typer af kriminalitet. Og dels er der den ovennævnte 'balloneffekt', hvor det, at man (i bekæmpelsesøjemed) trykker på den ene ende af ballonen, risikerer at betyde, at de kriminelle skifter kriminelt erhverv, hvilket får trykket i den anden ende til at stige. Dermed kan et snævert fokus på bekæmpelse af én type af kriminalitet – afhængigt af graden af poly-kriminalitet på individ- og netværksniveau – risikere at føre til en reduktion inden for en type kriminalitet, men måske med den omkostning, at anden kriminel aktivitet forøges.

Det samme mønster er gældende på det organisatoriske niveau, hos bagvedliggende kriminelle netværk, som styrer kriminaliteten, pengestrømmene og de ruter, der anvendes til eksempelvis at fragte ulovlige våben, heroin eller ulovligt fangede fisk, idet disse netværk også ofte skifter geografi og kriminelle domæner over tid – afhængigt af hvad der er mindst farligt og mest givtigt. Ifølge Europol er organiserede kriminelle grupperinger (OCG) i stigende grad fleksible i forhold til at skifte mellem forskellige kriminelle domæner afhængigt af efterspørgsel og efterforskningsmæssig fokus. Det vurderes samtidig, at grupperingerne er aktive i flere lande samtidig – varierende fra tre lande (70 % af grupperingerne) og op til ti lande (10 % af grupperingerne).⁴¹ Et makro-eksempel, som på det organisatoriske niveau illustrerer både balloneffekten og det poly-kriminelle aspekt, er somaliske pirateri-netværk og pirateri-bagmænd. I takt med at det internationale pres på pirateri over tid gjorde 'erhvervet' sværere at gennemføre og mindre profitabelt, investerede disse netværk og bagmænd i andre former for kriminalitet så-

som smugling af mennesker, våben og stoffer samt kidnapning til lands, samtidig med at de har holdt døren åben til igen at engagere sig i pirateri, såfremt det internationale tryk på 'erhvervet' nu skulle vise sig at blive mindre.⁴² Af andre sammenhænge, som bør medtages her, skal det nævnes, at den kriminelle shippingverden naturligvis søger at operere præcis som den legale del af det maritime erhverv, bl.a. ved at søge at undgå at sejle med tomme lastrum. Opbragte skibe involveret i maritim kriminalitet tages derfor regelmæssigt med en blanding af forskellig kontrabande i lasten som f.eks. heroin, våben og illegalt fangede fisk. Som ovennævnte vil illustrere, er maritim kriminalitet således mere nuanceret, poly-kriminelt og sammenhængende, end et første blik på de enkelte underområder vil indikere.

Sammenhænge mellem 'land' og 'vand'

En anden type sammenhæng, som kan lægges til forståelsen af begrebet maritim kriminalitet, er sammenhængen mellem land og vand – herunder det transnationale aspekt. I langt de fleste tilfælde begynder maritim kriminalitet nemlig på land (ofte i én verdensdel) og slutter også på land (ofte i en anden verdensdel). Sådan er det bl.a. inden for den globale handel med hårde stoffer og kopivarer. De første spor på turen lægges f.eks. ved opium- og cocabønder i Afghanistan og Columbia eller ved børnearbejdere i 'sweatshops' i Indien eller Pakistan, og sporene ender først ved ulovligt salg på markederne i Europa og USA. Undervejs foretager varerne lange rejser, ikke mindst med skib, men også med kærre, pakæslere, lastbiler, tog – og endelig via diverse ind- og udskibningsterminaler. Hele ruten igennem genereres der indkomst ved arbejde (f.eks. transportører) eller gennem korruption (f.eks. politi- og toldmyndigheder), og selve den maritime transport er bare en lille del af det samlede billede. På samme måde forholder det sig med menneskesmugling, f.eks. med de ulovlige migranter, vi i disse år ser kæmpe sig mod Europa – smuglingsprocesser, som for nogle migranternes vedkommende kan tage op til et år. En sådan rejse fra f.eks. Eritrea til Europa bevæger sig typisk over Khartoum i Sudan og videre over Sahara til Libyens kyster, hvor migranterne som tidligere nævnt udskibes til Europa. Rejsen foregår undervejs i bil, til fods, med hest eller kamel og består af en antal etaper, hvor hver etape styres af forskellige kriminelle netværk og understøttes af korrupte embeds personer i respektive lande – og hvor alle led tjener på det. I begge de nævnte eksempler genereres der på den måde indtjening på kriminaliteten, der i visse tilfælde udgør hele grundlaget for den involveredes underhold. At adressere de ovennævnte eksempler effektivt kan således ikke løses med en maritim bekæmpelsesindsats alene, men den maritime del af ligningen (det der foregår til søs) kan bekæmpes og gøre kriminaliteten mindre lukrativ.

Andre væsentlige udfordringer

Til rækken af udfordringer, som ovennævnte sammenhænge inden for maritim kriminalitet tilsammen repræsenterer, kan man lægge en række af yderligere væsentlige udfordringer. Som det første eksempel herpå er der på verdensplan ikke nok kapacitet til at bekæmpe al maritim kriminalitet. 'Efterspørgslen' – dvs. mængden af problemer – overstiger ganske enkelt 'udbuddet' af løsninger, dvs. rådigheden af kapaciteter og midler til indsats på området. Ser man eksempelvis på NATO's og EU's operationer i Adenbugten og Middelhavet – operationer, som viser hvad man i kriesammenhæng har haft af bekæmpelseskapacitet, eller har været villig til at sætte ind – så er

der i den store sammenhæng tale om 'dråber i havet' – om relativt få skibe, der patruljerer meget store havområder. Maskerne i nettet er på den måde meget store. Manglen på kapacitet til maritim kriminalitetsbekæmpelse er endvidere størst der, hvor behovet for den er størst: nemlig i og omkring de udviklingslande, hvor pirateri, våbensmugling og ulovligt fiskeri flourer, og hvorfra kokain, heroin, kopivarer og smuglede mennesker afskibes, eksempelvis i Sydamerika, Asien og Afrika.

Det næste eksempel på en udfordring er, at indsatserne mod maritim kriminalitet er fragmenterede – både internationalt, regionalt og nationalt – hvilket skyldes forskellige forhold. Ét sådant forhold er, at der som ovenfor nævnt mangler kapacitet til bekæmpelse, og at indsatsen derfor er mere koncentreret i nogle verdensdele, regioner og lokalt end andre steder. Et andet forhold, f.eks. når det handler om, hvor og hvordan man ønsker at bidrage til bekæmpelse maritim kriminalitet, kan være interne nationale uenigheder mellem f.eks. sikkerhedsnarrativer og udviklingsnarrativer. Skal man satse på 'sikker sejlads for sikker indtjening' og dermed prioritere sine nationale flådeindsatser til sikring af sin skibsfart, eller skal man udvikle sig ud af problemerne lokalt (f.eks. i Østafrika) gennem fokuseret udviklingsbistand? Eller skal man gå en tredje vej og anvende sin kapacitet alternativt andetsteds ved f.eks. at bruge den på at sikre overlevelse for migranter på havet i Middelhavsområdet? Sådanne divergerende narrativer og prioriteringer fører ofte til, at de midler, man har til rådighed til formålet (skibe, personel, økonomisk bistand etc.), spredes over flere, men mindre og kortere, indsatser.

Den sidste væsentlige udfordring, som bør nævnes, er, at det at opbringe skibe og besætninger involveret i maritim kriminalitet i værste fald kan være forbundet med 'blindgyder' og/eller udgifter, som ikke refunderes. Dels kan der være mangel på villighed til at retsforfølge og fængsle de maritime kriminelle, enten af politiske hensyn, fordi det udgør en udgift, og/eller fordi der ikke er tilstrækkeligt med juridisk-, domstols- og fængselskapacitet. Dels ender opbringelser i nogle tilfælde som slagsmål mellem forskellige lande og myndigheder om, hvem der ejer de opbragte multinationale og poly-kriminelle besætninger, og hvem der derfor skal betale for problemet – hvilket betyder, at de opbragte besætninger ofte slippes fri uden rettergang. I mange tilfælde findes de nødvendige rammer dog. Her kan eksempelvis nævnes AU Maritime Strategy, Yaoundé Code of Conduct, Lomé Charter samt ECOWAS' Integrated Maritime Strategy – det er med andre ord ofte implementeringen af disse rammer, som udgør den store udfordring.

2.3

Opsummering: Et blivende fænomen, som fordrer samtænkning

Tager man essensen af kapitlets afsnit, så handler denne bl.a. om store mængder af forskellig maritim kriminalitet, om vanskeligt tilgængelige rodårsager, om transnationale, poly-kriminelle og dynamiske sammenhænge samt om yderligere udfordringer i form af underskud af bekæmpelseskapacitet, manglende vilje og evne til at retsforfølge de kriminelle og endelig om divergerende narrativer og prioriteringer, i forhold til hvordan man bedst bekæmper maritim kriminalitet. Alene omfanget af det samlede problemkompleks, i kombination med det maritime domænes enorme udstrækning og underskuddet af bekæmpelseskapacitet, peger på, at problemet maritim kriminalitet ikke overordnet kan løses, men kun behandles. Dette udgangspunkt kræver, at man får mest muligt ud af sine indsatser, hvilket bedst opnås i et samarbejde mellem, og gennem støtte til, forskellige internationale

aktører involveret i bekæmpelsen af kriminaliteten. I næste kapitel ser vi nærmere på sådanne aktører, deres visioner og prioriteter, deres imødegåelsesstrategier, samt hvorledes deres fokus senest har udviklet sig.

3

Maritim kriminalitetsbekæmpelse: centrale aktører, prioriteter og imødegåelsesstrategier

Som beskrevet i kapitel 2 åbner der sig et hav af forskellige og ofte tæt relaterede former for maritim kriminalitet, når perspektivet breddes ud til at omhandle andre udfordringer end pirateri. I dette kapitel præsenteres et overblik over centrale aktører, som det er nødvendigt at have kendskab til, når man fra dansk side overvejer, hvordan 'maritim kriminalitet' kan adresseres. Mere specifikt beskriver vi tre velkendte aktører (NATO, FN og EU) samt fire, i forsvarssammenhænge, mindre velkendte/nyere aktører (Interpol, Combined Maritime Forces (CMF), US Africa Command (AFRICOM), Norden).

Fælles for alle er ikke alene, at de har spillet/stadig spiller en vigtig rolle i antipirateri, men også at de har programmer og aktiviteter, der adresserer andre former for maritim kriminalitet. I korte præsentationer af aktørerne fokuserer vi primært på tre overordnede spørgsmål. For det første ses der på, *hvor central maritim kriminalitetsbekæmpelse er for hver aktørs selvforståelse*, herunder i forhold til antipirateri-indsatser. For det andet ses der på, *hvilke(t) element(er) eller typer af maritim kriminalitet* de forskellige aktører har fokus på at bekæmpe. Dette for at skabe et tematisk overblik over, hvilke aktører der har fokus på hvilke aspekter af maritim kriminalitet. Endelig belyses spørgsmålet om, *hvordan den enkelte aktør bekæmper maritim kriminalitet* (med krigsskibe, gennem kapacitetsopbygning, etc.). Med andre ord: Hvilken imødegåelsesstrategi kendetegner hver af disse aktørers tilgang til maritim kriminalitetsbekæmpelse?

En lang række af eksterne aktører arbejder på forskellig vis med maritim kriminalitetsbekæmpelse. Men hvor det for nogle aktører udgør en alt-afgørende del af deres raison d'être og selvforståelse, er der for andre tale om, at maritim kriminalitetsbekæmpelse er en opgave, som udføres mere undtagelsesvist. Mens alle de her nævnte aktører har spillet en rolle i de internationale bestræbelser på at bekæmpe pirateriet ud for Somalias kyst, sættes der i denne præsentation fokus på spørgsmålet om, hvordan deres profil og indsats inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse har udviklet sig i de knap 10 år, der er gået fra de første pirateri-indsatser i Adenbugten (2008), og frem til i dag, hvor pirateri i stigende grad betragtes som én dimension af et større problemkompleks.

3.1

Tre velkendte aktører

NATO: Maritim kriminalitetsbekæmpelse som undtagelse eller fokusområde

NATO er i udgangspunkt rettet mod kollektivt forsvar i relation til et mere konventionelt trusselsbillede der, også inden for det maritime, handler om traditionelle militære trusler og modsvar snarere end om maritim kriminalitetsbekæmpelse. En bemærkelsesværdig undtagelse er selvfølgelig NATO's Operation Ocean Shield, der udgjorde et centralt element i det internationale samfunds antipirateri-indsats i Adenbugten fra 2009 til 2016. Set i et større perspektiv, samt i lyset af, at Rusland siden 2014 har fyldt langt mere i NATO's maritime fokus,⁴³ kan dette pirateri-fokus betragtes som en undtagelse snarere end som kernen i NATO's selvforståelse.⁴⁴ En anden bemærkelsesværdig undtagelse er NATO's Operation Sea Guardian, som pt. udfører tre opgaver i Middelhavet: støtte til 'maritime situational awareness', antiterror til søs og maritim kapacitetsopbygning.⁴⁵ NATO har altså måttet forholde sig til nye trusler (inkl. pirateri ved Afrika og turbulente forhold i Middelhavet), men kollektivt forsvar er stadig indbegrebet af NATO's raison d'être, og NATO's primære fokus er fortsat på konventionelle militære trusler og modsvar.

Selv om det primære fokus for NATO's maritime indsatser ikke er kriminalitetsbekæmpelse, ser vi dog samtidig, at NATO har opbygget erfaring inden for antipirateri og har udvidet fokus fra antipirateri til operationen i Middelhavet (og det bredere mandat, der ligger til grund herfor).^{46 47} Denne dobbelthed (traditionelle militære trusler og maritim kriminalitetsbekæmpelse) ses også i vores interviews, workshops og dokumentanalyse, hvor vi indenfor NATO-systemet har identificeret divergerende interne opfattelser af, hvor centralt maritim kriminalitetsbekæmpelse pt. er hos NATO. Dette kan måske ses som udtryk for, at det er et emne under forandring – og at der internt blandt NATO's medlemslande ikke er enstemmighed om, hvor meget truslen fra Rusland versus udfordringerne i Middelhavet, Adenbugten og andetsteds skal fylde i NATO's maritime portefølje. For så vidt angår *imødegåelsesstrategi* bestod NATO's antipirateri indsats ved Afrikas Horn af en international flådestyrke, med mandat til at afskrække piratangreb, anholde formodede pirater og eskortere internationale flådefartøjer. Mens denne dimension er velkendt, har NATO dog også andre antipirateri-tiltag. Træningsaktiviteter (her kan f.eks. nævnes NATO's maritime træningscenter på Kreta)⁴⁸ udgør også en del af NATO's imødegåelsesstrategi og dertil kommer, at NATO også danner ramme for både konferencer (om f.eks. cybersikkerhed i det maritime domæne) og dialogfora (som f.eks. NATO's Mediterranean Dialogue).

EU: Sikker handel og kontrol med ydre grænser

Som institution har EU i udgangspunktet haft fokus på handel, hvilket afspejles i organisationens tilgang til maritim kriminalitet. Centralt for både Operation Atalanta i Adenbugten og for Critical Maritime Routes-programmet i Guineabugten er et fokus på at skabe sikre handelsruter.⁴⁹ Når maritim kriminalitet indvirker negativt på vigtige handelsruter, bliver det dermed centralt for EU at imødegå den negative påvirkning. Dette understreges også i EU's Maritime Sikkerhedsstrategi fra 2014, som på side 1 fremhæver, at 'The EU depends on open, protected and secure seas and oceans for economic development and free trade.'⁵⁰ En anden vigtig dimen-

sion af EU's selvforståelse handler om at sikre EU's ydre grænser, og i forlængelse heraf fremhæver ovennævnte strategi også vigtigheden af at adressere sikkerhedsudfordringer relateret til 'sea border management'.⁵¹ EU's indsats i Middelhavet (Operation Sophia) er et eksempel på en indsats, der netop handler om at sikre EU's maritime grænser imod menneskesmugling og relateret kriminalitet.⁵² Dette fokus på ydre grænser handler ikke kun om fred og velstand internt i Europa, men i stigende grad også om EU's rolle i at imødegå sikkerhedsudfordringer i Europas nærområde.⁵³ Et andet eksempel på dette er EU's støtte til opbygning af libysk kystvagtskapacitet med henblik på styrket grænsekontrol.⁵⁴

Med programmer som EUCAP Somalia (maritim sikkerhed i Somalia), det nyeste Critical Maritime Routes-program for Guineabugten og forlængelse af Atalanta i Adenbugten til udgangen af 2018 har EU fortsat fokus på pirateri. Samtidig har EU's maritime strategi (2014) også fokus på maritim kriminalitet i mere bred forstand. EU MARE⁵⁵ har eksempelvis sat fokus på ulovligt fiskeri ved at introducere et såkaldt 'kort system' imod ulovligt fiskeri (IUU).⁵⁶ Derudover er EU's MASE Program (Maritime Security in the Eastern and Southern Africa) blevet udvidet fra et oprindeligt fokus på pirateri til et bredere fokus på maritim kriminalitet. Endelig har situationen i Middelhavet medført stor fokus på menneskesmugling, men også på et bredere fokus i forhold til et 'plethora of risks and threats in the global maritime domain'.⁵⁷

Hvad angår *imødegåelsesstrategi*, udgør Atalanta (EU's flådebidrag) kun ét aspekt af EU's 'comprehensive approach' til antipirateri ved Afrikas Horn. Andre aspekter består f.eks. af EU's maritime kapacitetsopbygningsprogram på Afrikas Horn og en træningsmission i Somalia. I Guineabugten indebærer den civile dimension af EU's antipirateri-indsats eksempelvis støtte til regionale sikkerhedsinstitutioner og den regionale maritime sikkerhedsarkitektur (Yaoundé-processen),⁵⁸ herunder støtte til kommunikation og IT-infrastruktur mellem nationale og regionale kontorer og institutioner (Gulf of Guinea Interregional Network);⁵⁹ et projekt, som bl.a. Danmark har ydet støtte til. Hertil kommer et fokus på sammenhænge mellem sikkerhed og udvikling, herunder på at skabe alternative leveveje for den somaliske befolkning. I 2016 lancerede EU således 'Coastal Communities against Piracy',⁶⁰ og samme år modtog programmet 'Somali Fair Fishing' en større EU-bevilling.⁶¹ Begge programmer har fokus på alternative leveveje som del af pirateribekæmpelse.

FN: Global legitimitet, lov og orden

FN's Sikkerhedsråd har været afgørende for den internationale indsats mod pirateri. Indsatser i både Adenbugten og Guineabugten har på forskellig vis været forankret i FN-resolutioner. Det gælder f.eks. Resolution 1814 (maj 2008), der oprindeligt tillod eksterne aktører at 'enter the territorial waters of Somalia, for a period of six months and use all necessary means to repress acts of piracy' og Resolution 1816, der senere samme år 'authorized naval forces to enter Somali territorial waters in pursuit of piracy.' Tilsvarende har FN-resolutioner også været vigtige for antipirateri-indsatser i Guineabugten. Resolution 2018 (2011) nævnte eksempelvis 'the need for international assistance', hvilket var med til at sætte skub i eksterne aktørers støtte til regionale processer for sikre vande, herunder navnlig Yaoundé-processen.⁶² Ud over Sikkerhedsrådet har andre dele af FN været afgørende for maritim kriminalitetsbekæmpelse, herunder United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) og International Maritime Organisation (IMO).

UNODC har mandat til at assistere medlemslande i deres bestræbelser på at komme 'serious transnational organised crime' til livs, herunder 'illicit drugs, crime and terrorism'.⁶³ Således er kriminalitetsbekæmpelse centralt for organisationens mandat.⁶⁴ Særligt vigtigt i forhold til maritim kriminalitet findes et program med specifikt fokus på dette, nemlig UNODC's Global Maritime Crime Programme (UNODC GMCP). Dette program blev initieret i 2009, i kølvandet på organisationens antipirateri-program og på Sikkerhedsresolution 1846's tilskyndelse om en samstemmig international antipirateri indsats ved Afrikas horn. Dengang hed det UNODC Counter Piracy Programme og handlede om at understøtte retssystemerne i lande, der retsforfulgte somaliske pirater på vegne af deltagende flådestyrkers ophavslande. Men i 2013 begyndte UNODC GMCP at udvide sit fokus og sine indsatser til i mere bred forstand at handle om maritim kriminalitet og om kyststaters evne til at imødegå andre udfordringer end blot pirateri.⁶⁵ I Adenbugten udfører GMCP således eksempelvis træning inden for anti-narkotika som svar på, at dette aspekt af maritim kriminalitet er taget til i regionen. Hvad angår spørgsmålet om, hvordan maritim kriminalitet imødegås, har GMCP et juridisk fokus for dets imødegælsesstrategi. Således har programmet fokus på at opbygge juridiske kapaciteter på land (domstole, fængsel) og til søs (kystvagt, flåde), som støtter muligheden for at håndhæve national og international lov. Formålet er derigennem at skabe en 'maritim orden', hvor dem, der forbryder sig, straffes efter retlige principper.

IMO er en specialiseret FN-institution, der har fokus på at skabe 'sikker (safe and secure) og effektiv skibsfart på verdenshavene'. Organisationen er en rådgivende instans, som i relation til antipirateri særligt har bidraget til at udarbejde retningslinjer, herunder navnlig de såkaldte 'Best Management Practices'⁶⁶ og 'Codes of Conduct', navnlig 'Djibouti Code of Conduct.' IMO er på mange måder en særlig FN-institution, grundet dens forhold til den internationale skibsfartsindustri. Dette ses f.eks. i fordelingen af, hvilke FN-medlemslande der bidrager mest til IMO's budget. For nærværende udgøres top-5 af Panama, Liberia, Marshall Islands, Singapore og Malta – lande, hvor store dele af verdens skibe er registreret. Industriens indflydelse fremstår dermed tydeligere i IMO end ved andre FN-instanser. Dette indebærer et tæt samarbejde omkring f.eks. udarbejdelse af regulering, hvilket har været centralt for antipirateri-indsatsen ved Afrikas Horn. Derudover betyder det, at så længe industrien har fokus på maritim sikkerhed, har IMO det sandsynligvis også.

Efter terrorangrebet i New York 11. september 2001 har IMO skiftet fokus fra alene at være fokuseret på at beskytte skibe til også at have fokus på at sikre, at skibe ikke bliver anvendt til kriminalitet (f.eks. til terrorisme). En anden tendens er, at det også hos IMO ikke længere kun handler om pirateri. Ser man på Djibouti Code of Conduct⁶⁷, som IMO har spillet en afgørende rolle i at facilitere, er der med den seneste revision sket et skift fra et snævert fokus på pirateri til et fokus på andre former for maritim kriminalitet, inklusive menneskesmugling og ulovligt fiskeri (IUU).⁶⁸ For så vidt angår imødegælsesstrategi reagerer IMO på trusler, såsom eksempelvis maritim kriminalitet, på to måder: dels ved at udvikle regulering og retningslinjer (gennem IMO's Maritime Safety Committee), dels gennem kapacitetsopbygning. Angående førstnævnte har IMO faciliteret udarbejdelsen af en række standarder i forhold til maritim sikkerhed. Det er f.eks. IMO, der opdaterer den internationale konvention om 'Safety of Life at Sea' (SOLAS), som også indeholder et kapitel om ISPS (International Ships and Ports Security) – dvs.

det globale havnekontrollsystem, som IMO har faciliteret udviklingen af. Afgørende for den internationale antipirateri-indsats i Adenbugten har været *Djibouti Code of Conduct*, som IMO ligeledes har faciliteret.⁶⁹ Hvad angår kapacitetsopbygning har IMO organiseret og ydet finansiell støtte til forskellige øvelser med maritime officials fra de lande, som er medunderskrivere af *Djibouti Code of Conduct*.⁷⁰

I lyset af forrige kapitels fokus på sammenhænge mellem maritim kriminalitet og landbaserede udfordringer bør det også nævnes, at FN's øvrige organisationer og programmer, såsom United Nations Development Programme (UNDP) og Food and Agriculture Programme (FAO), har været rettet mod at skabe alternative leveveje i forhold til pirateri (UNDP og FAO)⁷¹ og havnesikkerhed (f.eks. FAO's 2009 Port State Measures Agreement med fokus på IUU).⁷²

Med andre ord bidrager forskellige dele af FN altså på forskellig vis til en imødegåelsesstrategi, der overordnet handler om at opretholde og overholde internationale regler. FN's Sikkerhedsråd er således den aktør, der kan legitimere brug af ekstraordinære midler, som det var tilfældet med sikkerhedsrådsresolutioner relateret til pirateriproblemet i Somalia. UNODC's programmer fokuserer mere på at opretholde og støtte stater i at opbygge kapaciteter til at gennemføre en retsbaseret tilgang til bekæmpelse af maritim kriminalitet. Her har UNODC's Global Maritime Crime Programme særligt fokus på at yde støtte til opbygning af juridisk infrastruktur (retsforfølgelse, fængselsvæsen etc.) med henblik på at muliggøre ordenshåndhævelse til søs. Endelig har IMO fokus på at udarbejde retningslinjer, bl.a. *Codes of Conduct*, og fungerer desuden som et forum, hvor forskellige interessenters stemmer kan høres. Imødegåelsesstrategien handler med andre ord om at skabe regulering, Best Managements Practices osv. for således at imødegå eksempelvis pirateriproblemet.

I tillæg til ovennævnte aktører findes også en række andre institutioner, der på forskellig vis adresserer elementer af maritim kriminalitet. Nedenfor beskrives, hvorledes den tendens, som altså, om end i forskelligt omfang kan observeres hos ovennævnte aktører, i retning af et bredere fokus end pirateri også ses hos andre aktører, nemlig INTERPOL, det multinationale Combined Maritime Forces (CMF), USA's Afrikakommando AFRICOM og i Norden.

3.2

Fire mindre kendte aktører

Interpol

Når det handler om maritim kriminalitetsbekæmpelse og organisationens selvforståelse, er det netop Interpols hovedformål at sætte ind over for transnational kriminalitet. Bekæmpelse af transnational kriminalitet – herunder også maritim kriminalitet – udgør således selve kernen i Interpols raison d'être. Inden for antipirateri har Interpol eksempelvis oprettet en 'Global Database on Maritime Piracy' og en særlig 'Maritime Piracy Task Force'.⁷³ Interpol fokuserer ikke kun på pirateri. Organisationens opgaveløsning handler om bekæmpelse af al transnational kriminalitet, herunder også de maritime dimensioner. Som eksempler på Interpols brede tilgang kan nævnes: Interpols samarbejde med South African Development Community om 'joint drug control operations', Interpols 'Fisheries Crime Working Group', Interpols såkaldte 'Purple Notices' på IUU-skibe samt fokus på både smugling af våben og mennesker.⁷⁴

Selv om Interpol således fokuserer bredt på maritim kriminalitetsbekæmpelse, har institutionen samtidig et snævert fokus, når det kommer til mandat, idet organisationen fokuserer på efterretningsdelen af kriminalitetsbekæmpelse, dvs. på at sikre, indsamle og dele beviser samt træning inden for dette. At sikre beviser, så skyldige dømmes på ordentligt grundlag, er vigtigt for opretholdelse af lov og orden. Men det udgør samtidig kun én del af en større indsats, som også kræver at kriminelle anholdes, og at der er et vel-fungerende retssystem, som efterretninger kan indgå i. I 2001 sendte Interpol f.eks. et 'Incident Response Team' (IRT) til Sydafrika for at bistå med indsamling af bevismateriale og undersøgelser af et skib, som somaliske pirater netop havde frigivet.⁷⁵

Det andet aspekt af Interpols imødegåelsesstrategi handler om at lagre samt dele efterretninger med relevante medspillere i kampen mod transnational organiseret kriminalitet. I forbindelse med denne del af Interpols arbejde er både institutionelle og bilaterale samarbejdsrelationer vigtige. Således har Danmark arbejdet sammen med Interpol omkring den antipirateri-database, som skulle lette retsforfølgelsen af formodede pirater. Ligeledes arbejder Interpol sammen med blandt andre UNODC og EU's Operation Atalanta. Således afhænger Interpols 'succes' af institutionens samarbejde med en række aktører, herunder de flådestyrker, der anholder formodede pirater, og de institutioner (f.eks. UNODC), som bidrager til at opbygge juridisk kapacitet og fængsler. På den ene side har Interpol således en bred tilgang til maritim kriminalitet, men samtidig opererer institutionen med et relativt snævert mandat, nemlig sikring, indsamling, opbevaring og deling af efterretninger.

Combined Maritime Forces (CMF)

Combined Maritime Forces (CMF) er et amerikansk-ledet, multinationalt flåde-partnerskab, som pt. består af 32 lande.⁷⁶ CMF blev oprettet med det formål at fremme sikkerhed, stabilitet og velstand i et område af internationalt farvand, som dækker nogle af verdens vigtigste maritime handelsruter. Selv om antipirateri udgør en vigtig del af CMF, er koalitionen fokus samtidig langt bredere og omhandler eksempelvis også antiterror, indsats over for smugling af våben og stoffer til søs samt fremme af et sikkert maritimt miljø (safe maritime environment). Mere specifikt består CMF af tre forskellige multinationale flådestyrker – tre såkaldte Task Forces:

- Task Force 150 (TF 150) blev etableret i kølvandet på terrorangrebet i New York, d. 11. september 2001, samt den efterfølgende Operation Enduring Freedom.⁷⁷ TF 150 har til formål at udføre maritime sikkerhedsoperationer i Adenbugten, Oman-golfen, Det Arabiske Hav, Det Røde Hav og Det Indiske Ocean. Den har således bl.a. fokuseret på at afskrække destabiliserende aktivitet som f.eks. smugling af heroin og våben.
- Task Force 151 blev etableret i 2009 – med et specifikt antipirateri-mandat under Sikkerhedsrådsresolution 2316. Senest er den givet mandat til også at udføre generelle maritime sikkerhedsoperationer til støtte for den overordnede Combined Maritime Forces.
- Task Force 152 blev oprettet i 2004 med det formål at styrke det regionale flådesamarbejde i den Arabiske Golf. Styrken består af bidrag fra

en række lande, herunder Saudi-Arabien, Bahrain, Jordan, Qatar, Kuwait, UAE, Storbritannien og USA.

Ser man på ovennævnte, er maritim kriminalitetsbekæmpelse således centralt for CMF's raison d'être, og styrken har, siden den blev etableret, udvidet sit fokus – selv inden for Task Force 151, som oprindeligt havde et snævert pirateri-fokus. Dette ses også afspejlet i de danske bidrag til CMF, der ikke alene har haft et antipirateri-fokus, men også har bidraget til anti-narkotika-indsatser. Eksempelvis blev der i løbet af den sidste danske bidragsperiode beslaglagt 'mere end 1,75 tons narko'.⁷⁸ Dertil kommer, at CMF – foruden pirateri og terrorisme – som sagt også har fokus på at mindske de negative effekter af konflikten i Yemen i forhold til maritim sikkerhed i regionen.⁷⁹ Trods dette brede fokus er CMF også begrænset i, hvilke dimensioner af maritim kriminalitet koalitionen adresserer. Ved et SHADE- (Shared Awareness and Deconfliction)-møde i Bahrain afviste CMF således at se på IUU og menneskesmugling. Indbygget i CMF's struktur er dermed et centralt fokus på flådebidrag, men samtidig er CMF også vært for vigtige koordinationsfora som netop SHADE-møder, en månedlig planlægningskonference, hvor en lang række aktører deltager, herunder også repræsentanter fra industrien.⁸⁰

AFRICOM

Med oprettelsen af AFRICOM i 2007 har USA siden haft et hovedkvarter med ansvar for det amerikanske forsvars operationer, øvelser og sikkerhedssamarbejde på det afrikanske kontinent. Maritim kriminalitetsbekæmpelse indgår på forskellig vis i AFRICOM's indsatsområder for 2017. Dette sker dels i form af et eksplicit fokus på samarbejde med regionale partnere for at imødekomme illegale aktiviteter i Guineabugten (Vest- og Centralafrika). Dels sker det i form af mere implicite links mellem AFRICOM's fokus på anti-terror i Øst- og Vestafrika (Al-Shabaab/Boko Haram) og den maritime del af bestræbelserne på at undgå, at penge fra narkotikasmugling ad maritime ruter ender hos Al-Shabaab/Boko Haram samt endelig på at undgå, at Al-Shabaab/Boko Haram tilføres våben, der også smugles ad søvejen.

AFRICOM afholder årligt tre maritime øvelser, hvor en lang række eksterne såvel som regionale aktører deltager. Ved øvelsen 'Flintlock' i 2017 deltog mere end 20 forskellige lande:⁸¹ Algeriet, Burkina Faso, Cape Verde, Cameroun, Chad, Mauretanien, Marokko, Niger, Nigeria, Senegal, Tunesien, Østrig, Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Italien, Nederlandene, Norge, Spanien, Storbritannien, Australien, Canada og USA.⁸² Ser man nærmere på disse øvelser, illustrerer de ikke kun en bred vifte af deltagerlande, men også et bredt fokus på maritim kriminalitet. Således havde 2017-udgaven af øvelsen 'Obangame Express' i Guineabugten⁸³ fokus på at opbygge regional kapacitet til at imødegå 'sea-based illicit activity' i bred forstand.⁸⁴ Tilsvarende havde øvelsen 'Cutlass Express' i Østafrika fokus på at udvikle partnerlandes kapacitet til at 'detect and disrupt the delivery of materials used to build and develop weapons of mass destruction'. Dertil kommer, at AFRICOM i højere grad er begyndt at fokusere på IUU-fiskeri som noget, der f.eks. inkorporeres i fremtidige øvelsesscenarier. Endelig har AFRICOM's maritime indsatser også haft fokus på 'weapons of mass destruction' (WMD).⁸⁵

Endelig bør det tilføjes, at amerikansk aktivitet inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse i Afrika ikke kun køres gennem AFRICOM. Nogle indsatser, som f.eks. den amerikanske indsats 'Naval Criminal Investigative Service'

(NCIS), køres i Coast Guard-regi via det amerikanske udenrigsministerium. Dette er blot et eksempel på, at man fra amerikansk side har en hel række parallelle indsatser inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse i Afrika.

Norden

Norden er normalt ikke den mest eksponerede aktør, når det handler om bekæmpelse af maritim kriminalitet. Norden repræsenterer dog et potentiale for udvidet samarbejde på dette område – når det handler om vores egne breddegrader. Norden er i forvejen bundet sammen på forskellig vis, herunder gennem nordisk-politisk samarbejde (Nordisk Råd/Ministerråd), gennem handel- og erhvervsliv (f.eks. rederibranchen) og endelig gennem nordisk forsvarssamarbejde (NORDEFCO). Nordisk forsvarssamarbejde har også bidraget til at skabe stabilitet på Afrikas Horn – bl.a. gennem kapacitetsopbygning i Østafrika (East African Standby Force). Ser man ud over i antipirateri-konteksten på, hvad f.eks. Norge og Sverige fokuserer på i deres engagement i forhold til bekæmpelse af maritim kriminalitet, har Norge eksempelvis fokus på indsatser over for ulovligt fiskeri (IUU). Sverige har fokus på FN's 'Sustainable Development Goal' nummer 14, som handler om at 'conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development'.

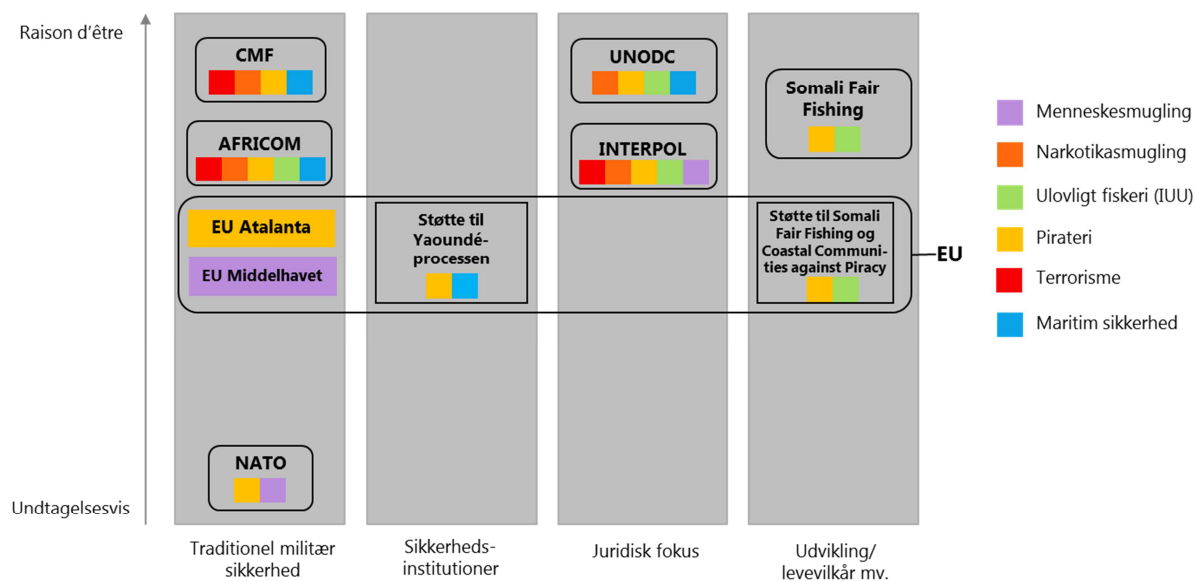
De eksisterende bånd og det tidligere samarbejde på området, i kombination med, at både Sverige og Norge adresserer andre dimensioner af maritim kriminalitet end alene pirateri, gør således, at der er muligt potentiale for udvidet samarbejde. Dette kunne f.eks. udforskes ved at gøre NORDEFCO til forum for drøftelse af muligheder for nordisk samarbejde om maritim kriminalitetsbekæmpelse. I den relation bør det nævnes, at Nordisk Ministerråd den 28. juni 2017 kom med en fælles udmelding vedrørende 'Transnational Organized Fisheries Crime', hvor vigtigheden af 'nord-syd-samarbejde' blev understreget, og hvor der blev signaleret vilje til at støtte bekæmpelsen af 'de udfordringer som transnational organiseret fiskerikriminalitet foranlediger'.⁸⁶

3.3

Opsummering: Mere end pirateri, men med forskellig fokus og strategi

Ser man samlet på ovennævnte aktører kan man, jf. figuren nedenfor, ikke alene indplacere dem, i forhold til hvor centralt maritim kriminalitetsbekæmpelse er for organisationens raison d'être, men også i forhold til: a) hvilke dimensioner af maritim kriminalitet de fokuserer på (figurens farvekoder), og b) ud fra hvordan – dvs. gennem hvilke initiativer og programmer – de forskellige aktører imødegår maritime udfordringer (fra militære flådebidrag, over forskellige former for kapacitetsopbygning til udviklingsprogrammer). Tilsammen udgør disse prioriteringer og imødegåelsesstrategier vigtige aspekter af aktørernes individuelle visioner for maritim kriminalitetsbekæmpelse og orden i internationalt farvand (se figur nedenfor).

Figur 2: I hvilken grad centrale aktører har maritim kriminalitetsbekæmpelse som deres raison d'être. Inddelt efter primære fokusområde samt typer af maritim kriminalitet.



Der kan spores en tydelig tendens, når man ser på det samlede billede af ovennævnte aktørers nutidige maritime indsatser og profil: Hvor der var et mere snævert antipirateri-fokus fra midten til slutningen af 00'erne, ser man nu et mere udvidet fokus, både i forhold til kriminalitetsformer og geografiske områder. Dermed ikke sagt, at det som sådan er 'nyt' for mange af de pågældende flåder at udføre andet end konventionelle flådeoperationer. NATO's operation Ocean Shield er et eksempel på dette. Den pointe, vi ønsker at fremhæve her, er dog snarere den udvikling mod et bredere fokus end blot antipirateri, som er sket i ovennævnte aktørers indsatser efter deres oprindelige engagement i forskellige antipirateri-indsatser. F.eks. er NATO nu også til stede i Middelhavet med en vis fokus på menneskesmugling. Det samme gælder EU, der samtidig har øget sit fokus på landbaserede udfordringer samt på maritim kriminalitet i mere bred forstand (herunder f.eks. IUU). For så vidt angår FN er der både sket et skift ved UNODC, som har udvidet deres programmer med bekæmpelse af organiseret kriminalitet til søs, og ved IMO, som i stigende grad har fokus på ikke alene at sikre skibsfarten mod angreb, men også på at sikre, at skibe ikke anvendes til kriminalitet (f.eks. terrorisme). Der er dermed en lang række forskellige indsatser, typer af kriminalitet, imødegåelsesstrategier og aktører, som man kan prioritere og vælge imellem, når man vælger at bidrage til bekæmpelsen af den maritime kriminalitet.

Visioner for global orden stopper ikke i vandkanten, hvorefter særlige visioner for global *maritim* orden træder i kraft. Snarere kan man i forskelligt omfang genkende ovennævnte aktørers generelle visioner for global orden i deres imødegåelsesstrategier for global maritim kriminalitetsbekæmpelse. Lidt forenklet kan man identificere to centrale og letgenkendelige visioner for global orden, hvilke kan opsummeres som henholdsvis en regel-baseret (FN) og en stormagts-defineret (f.eks. USA-ledet). Hertil kommer yderligere to visioner: En vision, som tilstræber at skabe de bedst mulige forhold for handel og økonomisk vækst (EU), og en vision, som fremhæver, at retfærdig global orden kun kan skabes ved at ændre underliggende globale magt-strukturer, herunder at aktører i det globale syd får en tydeligere stemme

(udviklingsperspektivet). Vi har med andre ord henholdsvis en regel-baseret, en stormagts-defineret, en handels-fokuseret og en transformerende vision for global orden – visioner, der alle kan genkendes i de ovenfor beskrevne aktørers tilgange til og visioner for global maritim orden.

Nogle aktører (eksempelvis UNODC og IMO) har på den måde større fokus på regler (regulering, støtte til opbygning af retssystemer, etc.) i deres tilgang, mens andre (som eksempelvis CMF) har større fokus på flådebidrag og andre traditionelle militære redskaber. For så vidt angår den handels-fokuserede tilgang ligger fokus på det mix, som forventes at skabe de bedste betingelser for handel (som eksempelvis flådeoperationer kombineret med udvikling). Endelig er der den transformerende vision, som primært fokuserer på udvikling og på nødvendigheden af at tilgodese lokale (eksempelvis afrikanske) prioriteter. Disse forenkledte beskrivelser af forskellige visioner har til hensigt at bidrage til at tydeliggøre, hvordan der med denne brede vifte af forskellige aktører således også er en række forskellige visioner, udgangspunkter og tilgange til maritim orden i spil, hvilket bl.a. reflekteres i måden, hvorpå problemet med maritim kriminalitet adresseres, og hvilke midler der anvendes. Kapacitetsopbygning udgør her et bemærkelsesværdigt sammenfald eller overlap, i det omfang kapacitetsopbygning repræsenterer en imødegåelsesstrategi, som både UNODC, EU, CMF og andre aktører alle bringer i spil – om end på forskellig vis – i deres bestræbelser på at imødegå maritim kriminalitet.

Selv om ovennævnte visioner kan genkendes og knyttes til aktørernes normale udgangspunkter, kan man imidlertid ikke sige, at der eksisterer en bred vifte af eksplicit udtrykte officielle visioner for global maritim orden. Der er snarere tale om forskellige tilgange, som i et vist omfang er udtrykt gennem aktørernes maritime strategier⁸⁷ eller programmer for specifik bekæmpelse af maritim kriminalitet.⁸⁸ Tilgangene kan dog heller ikke siges at være nagelfaste. Aktørernes tilgange til bekæmpelse af maritim kriminalitet har været – og er – under udvikling. Dertil kommer, at aktørerne ikke nødvendigvis altid holder sig til det, man kunne kalde deres 'standardtilgang'. De normalt 'hårde' er således nogle gange også 'bløde' – og omvendt.⁸⁹ I virkelighedens verden blandes elementer fra forskellige visioner og tilgange. Således støtter Danmark eksempelvis både CMF med en underliggende stormagts-defineret vision for global maritim orden, UNODC med en underliggende regel-baseret vision for global maritim orden og EU med en underliggende handel og økonomisk vækst- vision for global maritim orden. Visionerne er derfor mest at betragte som teoretiske udgangspunkter.

Afslutningsvis kan man sige, at hvor alle aktører i vid udstrækning har fundet en niche for så vidt angår deres 'claim to fame', når det handler om at imødegå voldelige konflikter til lands, så gælder dette ikke på samme måde inden for det maritime. Snarere kan man tale om, at de enkelte aktører er i færd med at opbygge ekspertise, kompetencer og accept heraf inden for dette område. Dertil kommer, at også en række nye aktører er blevet til, som f.eks. CMF. Når man vælger at bidrage til en bestemt aktørs indsats, vælger man derfor ikke kun at bidrage til at imødegå (dele af) maritim kriminalitet. Man vælger også at bidrage til aktørens bestræbelser på at opbygge ekspertise, erfaring og anerkendelse som central aktør inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse – med udgangspunkt i aktørens vision. Bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse 'bidrager' således også til anerkendelse af den aktør, som man vælger at forankre sit bidrag ved – og af den underliggende vision, som danner udgangspunkt for aktørens tilgang til maritim

kriminalitetsbekæmpelse og global orden. Sådanne valg samt spørgsmålet om, hvordan man kan prioritere sine bidrag til global maritim kriminalitetsbekæmpelse, ser vi nærmere på i kapitel 4.

4

Prioriteringer og overvejelser ved valg af bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse

At vælge er oftest også at vælge fra. I dette kapitel bevæger vi os fra den maritime kriminalitet som problemkompleks, og de udvalgte aktører, som alle adresserer aspekter heraf, til det mere specifikke spørgsmål om, hvordan man nationalt (f.eks. fra dansk side) kan vælge at gribe det an, hvis man (fortsat) ønsker at bidrage til internationale bestræbelser inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Ofte, og i særdeleshed for små lande, gælder det, at et valg også indebærer fravalg – ikke mindst når det handler om et så omfattende spørgsmål som bekæmpelse af global maritim kriminalitet. Problemet har mange dimensioner, til lands og til vands, kombineret med de mange imødegåelsesstrategier, der bringes i spil, kræver på den ene side, at man vælger, hvor man vil lægge fokus og tyngden i sine indsatser og bidrag. På den anden side betyder de sammenhænge, som vi påpegede i kapitel 2 dog samtidig, at sådanne valg ikke kan træffes uden hensyn til eksempelvis risikoen for 'balloneffekter'; at pirater afskrækkes, mens andre former for maritim kriminalitet så bliver gunstige for dem, fordi de ikke har den samme bekæmpelsesfokus. Givet dette samtidige behov for både at prioritere og holde sig sammenhænge for øje beskriver vi i dette kapitel først, hvorledes man, ved hjælp af forskellige prioriteringslogikker, kan vælge forskellige principielle tilgange til maritim kriminalitetsbekæmpelse. Efterfølgende skitseres en række vigtige hensyn, som også bør inddrages i forbindelse med valg af fokus for og tilgang til maritim kriminalitetsbekæmpelse.

4.1

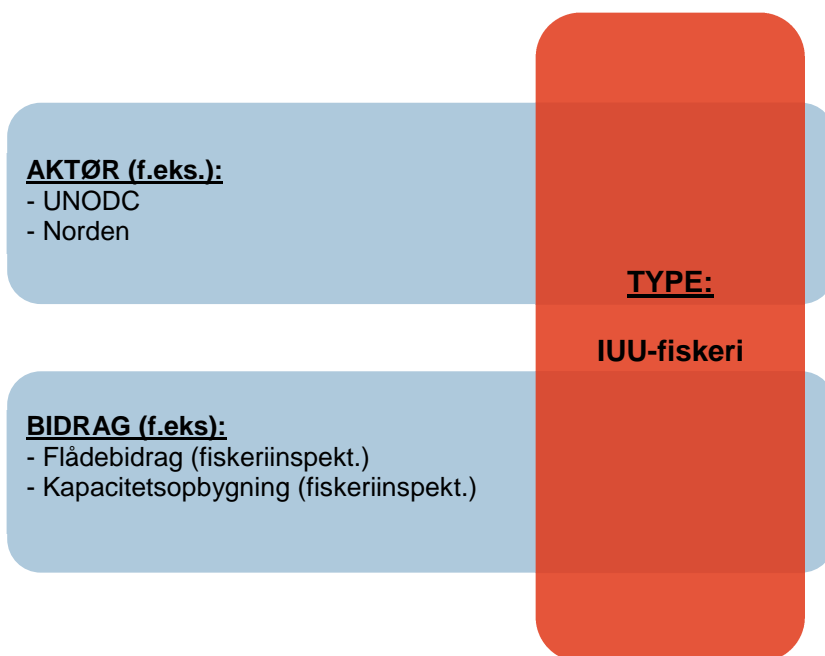
Tre overordnede prioriteringslogikker

På baggrund af litteratur-review, interviews og workshops har vi udledt tre umiddelbare prioriteringslogikker. Disse repræsenterer forskellige overordnede tilgange til de prioriteringer, som man, særligt som lille land, er nødsaget til at foretage for at skabe sammenhæng i og retning for, hvordan maritim kriminalitetsbekæmpelse tilgås. Prioriteringslogikkerne defineres ved, at det kan være enten: 1) ønsket om at bekæmpe *specifikke typer af maritim kriminalitet*, 2) ønsket om at fokusere på *specifikke typer af bidrag* eller 3) ønsket om at *arbejde sammen med specifikke aktører*, der er omdrejningspunkt for ens overordnede prioritering vedrørende bidrag til internationale bestræbelser inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Hver logik er således også udtryk for forskelligt fokus for så vidt angår den effekt, der søges opnået i forhold til problemkomplekset 'maritim kriminalitet': effekter inden for specifikke typer af maritim kriminalitet, effekter opnået gennem specifikke bidrag på tværs af problemkomplekset eller effekter opnået gennem bidrag til specifikke aktørers indsatser og underliggende vision for global maritim orden.⁹⁰

En typespecifik prioriteringslogik

Her er det bekæmpelsen af en eller flere udvalgte typer af kriminalitet, som er omdrejningspunkt, og som derfor styrer ens tilgang til maritim kriminalitetsbekæmpelse. Rationalet i denne tilgang kunne f.eks. være, at man anser det for væsentligst at bekæmpe netop denne/disse type(r) af maritim kriminalitet. Rationalet kunne også være en betragtning om, at man får mest ud af at fokusere sine ressourcer mod ét/få bestemt(e) mål frem for at sprede sig over mange forskellige indsatsområder. Endnu et rationale for at vælge en typespecifik prioritering kunne være, at de kapaciteter, man kan bidrage med (eller ønsker at udvikle), passer særligt godt til bekæmpelse af netop denne type maritim kriminalitet. Inden for denne prioriteringslogik vil valget af samarbejdspartner afhænge af, hvilke aktører der netop har bekæmpelsen af denne/disse typer af maritim kriminalitet som fokusområde og raison d'être, hvormed den samlede indsats på området forstærkes (se figur nedenfor).

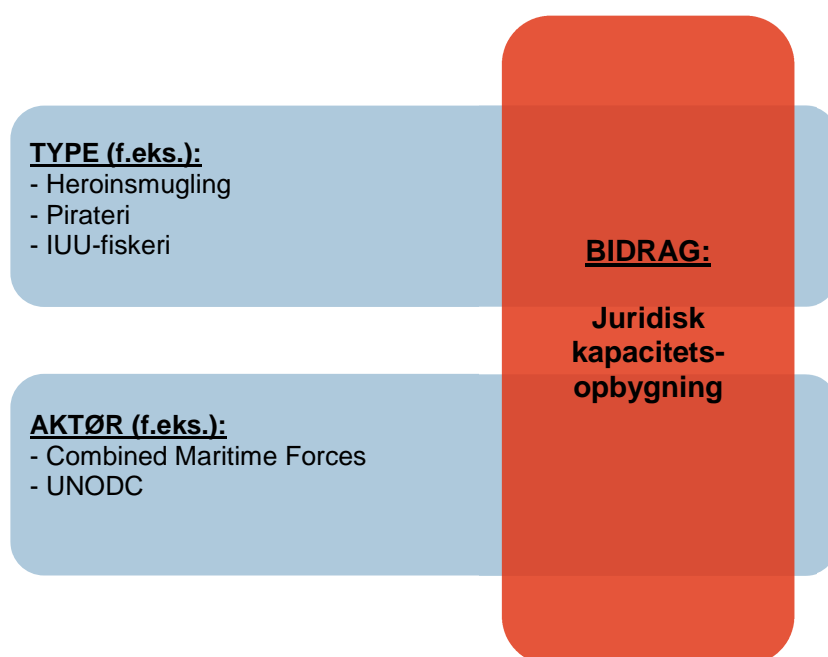
Figur 3:
Eksempel på typespecifik
prioriteringslogik



En bidragsspecifik prioriteringslogik

Her er det en udvalgt bidragstype, som danner omdrejningspunkt for prioriteringen omkring, hvordan maritim kriminalitetsbekæmpelse tilgås. Rationalet for at vælge denne tilgang kunne eksempelvis være, at man ved at specialisere sig inden for udvalgte typer af bidrag kan understøtte valg om særligt ønskværdig(e) imødegåelsesstrategi(er) som f.eks. retssikkerhed eller udvikling. Et andet rationale kunne være, at man ved at specialisere sig inden for udbud af få, men generelle bidragstyper, over tid kan deltage på tværs af forskellige indsatser, hvor den valgte bidragstype er nødvendig. I princippet vil bidrag rettet imod støtte til opbygning af juridisk kapacitet eksempelvis kunne anvendes til både at adressere pirateri, smugling af stoffer, IUU-fiskeri mv. Med andre ord er denne prioriteringslogik kendetegnet ved, at man, nationalt, koncentrerer sig om færre typer af bidrag/kapaciteter, som ideelt set kan anvendes til indsatser på tværs af forskellige typer af maritim kriminalitet (se figur nedenfor).

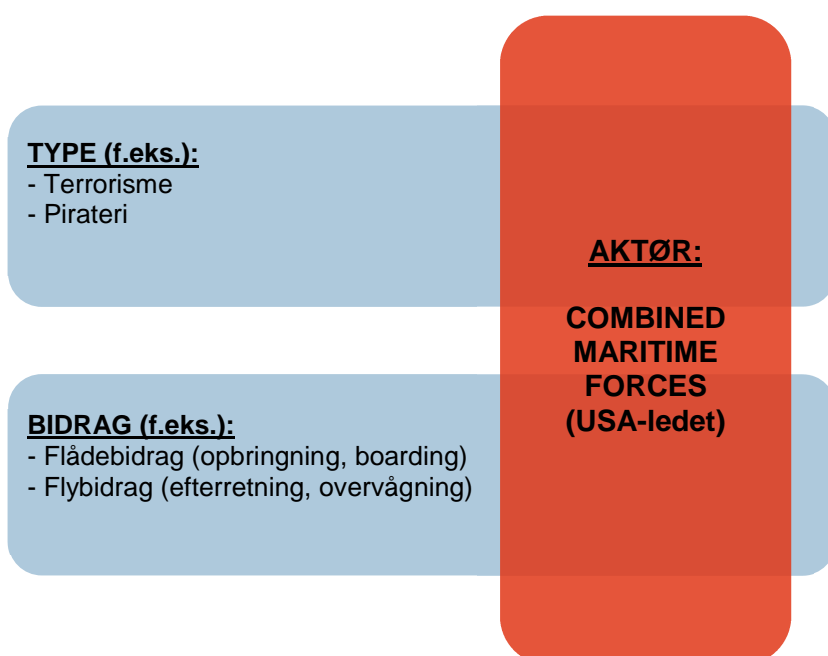
Figur 4:
Eksempel på bidragsspecifik
prioriteringslogik



En aktørspecifik prioriteringslogik

Her er det valget af, hvilke(n) aktør(er) man ønsker at arbejde sammen med, der danner omdrejningspunkt for prioriteringer inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Rationalet for at vælge denne tilgang er, at man gennem sine bidrag til bekæmpelse af maritim kriminalitet samtidig understøtter en (eller flere) specifikke aktører. Dette kunne f.eks. ske ud fra et ønske om at støtte en specifik aktørs agenda for global (maritim) orden (f.eks. FN som global organisation eller USA som ledende vestlig nation), eller fordi samarbejde med en specifik aktør giver særlige fordele for én selv som stat. Det kunne f.eks. være i kraft af øget militær interoperabilitet – i form af den sikkerhedsarkitektur, som netop denne aktørs vision for global (maritim) orden implicerer, og/eller fordi samarbejdet på det maritime område kunne føre til mere og andet samarbejde inden for andre områder. Centralt for denne logik er en forventning om et 'dobbelt afkast' i forhold at nedbringe maritim kriminalitet og i forhold til at understøtte samarbejdet med en specifik aktør (se figur nedenfor).

Figur 5:
Eksempel på aktørspecifik
prioriteringslogik



Nogle af de fordele, der kan opnås ved at være opmærksom på disse forskellige prioriteringslogikker er eksempelvis, at man derved kan sikre en tydeligere profil for så vidt angår bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse samt minimere risikoen for, at man, ubevidst, støtter potentielt modstridende visioner for global maritim orden.

4.2

Øvrige overvejelser og hensyn

De tre ovenfor opstillede prioriteringslogikker repræsenterer som sagt forskellige principielle udgangspunkter, som man indledningsvist kan have, i forhold til hvor og hvordan man ønsker at lægge tyngden i sine bidrag til bekæmpelse af maritim kriminalitet. I tillæg hertil præsenteres nedenfor tre overordnede hensyn, som alle bør adresseres, når man vælger inden for, hvad, hvordan og med hvem man vil prioritere indsatsen mod maritim kriminalitet.

Fælles fodslag

Jo flere interessenter desto bedre

Jo flere interessenter der kan samles om en fælles målsætning, både nationalt og internationalt, jo større er potentialet for at skabe opbakning til og synergi i indsatsen. Ser man eksempelvis på Danmarks bidrag til indsatsen mod pirateri i Adenbugten fra 2008 og frem, var der særdeles bred opbakning på tværs af det politiske/civile spektrum, såvel mellem ministerier samt mellem det politiske niveau og industrien.⁹¹ Vi så med andre ord, at en bred vifte af aktører lod sig engagere i kampen mod en udfordring, som de alle betragtede det som vigtigt at sætte ind over for. Denne brede opbakning var afgørende for, at det lykkedes at skabe tiltag på tværs af interessenter og aktører (f.eks. inden for både stabiliseringsområdet, militære flådebidrag og udvikling af nye praksisser i industrien). I lyset af betydningen af denne brede opbakning bliver det ligeledes vigtigt for fremadrettede indsatser at identificere, hvilke aktører det er muligt at skabe opbakning fra – også inden for andre dimensioner af maritim kriminalitet end pirateri. Hvilke aktører – i Danmark såvel som blandt internationale og regionale partnere – kan det eksempelvis lade sig gøre at skabe synergi med, hvis det gælder indsatser rettet mod bekæmpelse af heroinsmugling, menneskesmugling, maritim cyberkriminalitet eller ulovligt fiskeri? Hensynet til betydningen af at samle et bredt udvalg af interessenter omkring en fælles målsætning, når man vælger hvor man vil fokusere sin indsats mod maritim kriminalitet, bør ikke overses.

Hensynet til både eksterne og regionale prioriteringer

Det at finde fælles fodslag gælder også i forhold til regionale partnere. En anden udfordring, som blev påpeget ved alle fire workshops og af aktører fra både industrien samt danske såvel som internationale praktikere inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse, handler om forskellen mellem eksterne aktørers prioriteter og lokale aktørers prioriteter. I visse tilfælde har sådanne prioriteringer vist sig at være langt fra hinanden – og måske ligefrem diametralt modsatte. Pirateri i Adenbugten og Guineabugten udgør i eksterne aktørers perspektiv f.eks. ofte et større problem, end det gør i et lokalt perspektiv.⁹² Dette kan f.eks. skyldes, at pirateri ikke har omfattende lokale implikationer, eller at det i sidste ende (uagtet at det er ulovligt) er en vigtig kilde til indkomst og beskæftigelse lokalt. Modsat har indsatser mod ulovligt fiskeri ofte været en lav prioritet hos eksterne aktører (om end dette synes at

være under forandring), mens det lokalt er højt prioriteret, fordi ulovligt fiskeri har negative implikationer på lokale dynamikker, herunder mulighederne for beskæftigelse og ernæring. Hertil kommer, at det kan være vanskeligt for eksterne aktører at vide, hvorfor lokale aktører prioriterer bestemte ting. Dette kræver indgående kendskab til lokale politiske dynamikker, som kan være svære for en ekstern aktør at gennemskue. Omvendt er det klart, at en udefra drevet og defineret proces ofte ikke kan forventes at være en holdbar løsning på langt sigt. Lokal forankring og et velfungerende og stærkt samarbejde med lokale partnere er med andre ord afgørende for en succesfuld indsats mod maritim kriminalitet. Et vigtigt hensyn handler derfor om, hvordan man bedst muligt kan identificere indsatser og bidrag, der overlapper med det, som efterspørges lokalt. At adressere og søge denne balance i eksterne og lokale prioriteter bør anerkendes som vigtigt for et succesfuldt, langsigtet samarbejde med regionale partnere, så indsatsen mod maritim kriminalitet ikke kun opnår en begrænset effekt.

Endelig bør det i relation til spørgsmålet om prioriteringer og samstemmighed i indsatsen nævnes, at selv om det lyder simpelt, kan det være udfordrende at sikre sig imod huller og overlap i den samlede indsats, når så mange forskellige aktører udfører så mange forskellige aktiviteter. I forbindelse med både interviews og workshops blev det på forskellig vis påpeget, at der eksempelvis er huller i det ellers ofte rosenrøde billede, der tegnes af kapacitetsopbygningsindsatser i Somalia. De steder, hvor sikkerheden udgør en særlig stor udfordring, pågår ingen reel opbygning af kapacitet – selv om det måske netop er her, behovet kan siges at være størst. Samme risiko for huller bør man have øje for andre steder, hvor forskellige aktørers programmer antages at resultere i en helstøbt indsats. Omvendt blev det modsatte også påpeget; at der ofte er overlap mellem eksempelvis den træning, som forskellige eksterne aktører tilbyder.⁹³ Synergi følger med andre ord ikke automatisk med – det er i stedet noget, der kræver særligt fokus, og bør derfor måske i højere grad adresseres systematisk i eksisterende koordinerende fora.

Derfor: Gennem hvilke mekanismer findes fælles fodslag?

Med fokus på betydningen af at skabe fælles fodslag og på de strukturer, hvorved vigtige, tværgående aspekter af det danske antipirateri samarbejde har udspillet sig, blev det tydeligt ved de afholdte workshops, at det traditionelle fokus for samtænkning ikke er tilstrækkeligt bredt, når det kommer til spørgsmålet om maritim kriminalitet. F.eks. spiller Fødevarestyrelsen en vigtig rolle i bekæmpelse af IUU-fiskeri – ikke kun i Danmark – men også i internationale fora. Dertil kommer f.eks. SKAT som en vigtig aktør, i det omfang et fokus på maritim kriminalitetsbekæmpelse udvides til at omhandle indsatser i havne. Internationalt er en række koordinerende fora ligeledes afgørende vigtige for at skabe fælles fodslag. Ved SHADE-møder – afholdt i CMF-regi – samles eksempelvis både repræsentanter fra bidragslande, fra andre institutioner og fra industrien, hvorfor dette forum derfor tjener en vigtig funktion i forhold til at finde fælles fodslag. I forbindelse med somalisk pirateri tjente 'Contact Group on Piracy off the Coast of Somali' ligeledes en central funktion i forhold til at koordinere – men også justere og skabe fælles fodslag – for den internationale indsats. Her kan bestræbelser i Working Group 1 nævnes som eksempel på et forum, som var vigtigt i forhold til at tilstræbe overensstemmelse mellem 'donor-udbud' og 'regional efterspørgsel'. Ser man på Guineabugten, tjener 'Friends of the Gulf of Guinea 7++'

en lignende rolle ved at bringe en lang række aktører (eksterne, regionale og private) sammen, ikke kun med henblik på koordinering, men også 'fælles fodslag'. Denne gruppe mangler dog pt. den operative koordination, som i Østafrika foregår i regi af Working Group 1 under Contact Group on Piracy off the Coast of Somali. Det skyldes, at møderne i FoGOG 7++ har været så 'succesfulde', at det, der i stedet foregår nu, er på et højere politisk, og dermed ikke så operativt fokuseret niveau – med deltagelse af eksempelvis Nigerias forsvarsminister ved mødet i Lagos i december 2017.

Dansk, internationalt, regionalt: afhængighed og overensstemmelse

Danske værdier, international lov og regionale retssystemer

Et vigtigt aspekt, når det handler om bekæmpelse af maritim kriminalitet, er, at det både er vigtigt og udfordrende at sikre ordentlig retsforfølgelse af dem, der tilbageholdes. Dette bekræftes af læren fra den danske indsats i Adenbugten og tilbageholdelse samt retsforfølgelse af formodede pirater.⁹⁴ Jo længere væk fra Danmark overlevering, retsforfølgelse og fængsling gennemføres, desto mere spiller både internationale, regionale og lokale partnere en vigtig rolle. Et velfungerende juridisk samarbejde med de lande i indsatsområdet, som det juridiske 'finish' gennemføres i samarbejde med, er med andre ord afgørende for at sikre, at retsforfølgelse og fængsling af tilbageholdte gennemføres i overensstemmelse med menneskerettighedsprincipper og international lov. En vigtig erfaring fra antipirateri-indsatsen er, at overensstemmelse mellem retssystemer hos regionale partnerlande og menneskerettighedsprincipper er afgørende, om end ikke nødvendigvis en præmis, som på forhånd er opfyldt. Den skal derimod tilsikres gennem særlige initiativer. Såfremt indsatsen mod narkotikasmugling i Det Indiske Ocean udvides, bør fokus på potentielt modsatrettede normer i de juridiske principper hos flådestyrker, der beslaglægger skibe med store mængder heroin, og hos lande, som eventuelt i en fremadrettet indsats med udvidet mandat måtte modtage tilbageholdte heroinsmulere til retsforfølgelse, således udgøre et vigtigt opmærksomhedspunkt. I visse lande i regionen kunne straffen for f.eks. narkotikasmugling være dødsstraf.⁹⁵ Udleveringsaftaler som dem, Danmark har udarbejdet med Kenya, Tanzania, Seychellerne og Mauritius, ville i sådanne tilfælde ikke kunne gennemføres.

Menneskerettigheder og pragmatisme i maritim kapacitetsopbygning

Tilbageholdelse og retsforfølgelse er blot eksempler. Hvor flådebidrag bl.a. afhænger af overleveringsaftaler med regionale partnerlande, spiller regionale partnere også en vigtig rolle, når maritim kriminalitetsbekæmpelse adresseres gennem kapacitetsopbygning af eksempelvis lokale kystvagter. Også her vil det være vigtigt at sikre, at de kapaciteter, der opbygges hos regionale aktører, anvendes i overensstemmelse med menneskerettighedsprincipper og i øvrigt bidrager til målsætningen om at bekæmpe maritim kriminalitet eller specifikke elementer heraf. Med andre ord er det vigtigt, at man forud for indsatsen gør mest muligt for at sikre, at man engagerer sig med partnere, som er villige til – og i stand til – at overholde (tilnærmelsesvis) de standarder, man som ekstern bidragsyder selv er eksponent for – bl.a. i forhold til magtanvendelse og menneskerettigheder.

Inden man indgår samarbejde eller leverer kapacitetsopbygning, er det en vigtig forudsætning, at man vurderer og analyserer potentielle partnerskaber nøje, og at man også kontinuerligt fortsætter sådanne vurderinger i

løbet af samarbejdet.⁹⁶ Der vil i denne sammenhæng skulle balanceres mellem de principper og hensyn, man selv er eksponent for, og den pragmatisme, man ofte vil være nødsaget til at udvise, for at samarbejdet kan komme i stand. Denne problemstilling adresseres eksempelvis i 'Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater, 2010-2015' (Udenrigsministeriet), som bl.a. indeholder et helt afsnit om 'risikovillighed'. Under alle omstændigheder er det vigtigt at vurdere potentielle partnere, før man engagerer sig med dem, for derved at søge at undgå, at samarbejdet kan føre til situationer, hvor man opfattes som medskyldig eller del-ansvarlig for uacceptabel eller kritisabel adfærd hos partnere. Erfaringen viser, at dette kan være særdeles vanskeligt, særligt eftersom de aktører, som forskellige indsatser tilstræber at støtte, også er de aktører, som netop står over for store udfordringer.

Derfor: Opfølgning, vedholdenhed og risikovillighed

Ved både workshops og interviews blev det klart, at når der i bestræbelserne på at imødegå maritim kriminalitet opbygges kapaciteter (juridiske, militære, etc.) og infrastruktur (fængsler, havne, etc.), er det afgørende, at der er vedholdenhed i disse indsatser, da resultater ikke kan forventes at materialisere sig efter korte træningsforløb eller lignende; det tager tid at opbygge et vel-fungerende retssystem, en kystvagt osv. Dertil kommer et andet centralt hensyn, nemlig til de politiske udfordringer, som ikke umiddelbart lader sig adressere gennem kapacitetsopbygning: lokalt i form af f.eks. korruption og indblanding fra politisk side, der begrænser, hvordan eksempelvis kystvagtskapaciteter anvendes, og internationalt, når eksterne aktører f.eks. ikke er villige til at opbygge kapaciteter i de dele af Somalia, som er allermest farlige og svære at tilgå og indebærer størst risiko for utilsigtede resultater. Paradokset ligger her i, at det netop kan være der, behovet er størst.

Effekter: på maritim kriminalitet/på Danmarks status

Selv begrænsede bidrag fordrer opmærksomhed på bredere sammenhænge
Afhængigt af hvor man vælger at fokusere sin indsats, forventer man, at dette vil føre til forskellige effekter inden for den overordnede målsætning om at bekæmpe global maritim kriminalitet. Dette kan f.eks. være i forhold til at nedbringe omfanget af specifikke typer af maritim kriminalitet som pirateri eller narkotikasmugling. I den forbindelse er det principielt vigtigt, at man forud for sit valg tænker effekt-elementet ind i de bredere sammenhænge, som vi beskrev i kapitel 2 – herunder risikoen for at skabe uønskede balloneffekter mellem forskellige former for maritim kriminalitet. Et aspekt af sådan en 'effektanalyse' handler bl.a. om sammenhænge mellem 'land og vand'. Som vi beskrev i kapitel 2, er selve den maritime del af f.eks. heroin-smugling blot ét aspekt af en langt større 'produktionslinje', som starter på opiumsmarkerne i Centralasien, berører adskillige 'knudepunkter' undervejs (f.eks. havne) og ender dér, hvor efterspørgslen er – f.eks. på gader i Europa. Med dette eksempel kan man sige, at det at finde, opbringe og beslaglægge heroin alene gennem indsatser til søs, overordnet set, nærmest svarer til at lede efter nåle i høstakke, hvorfor et sådant bidrag kun kan betragtes som delelement i en langt større indsats, hvor det eksempelvis også vil være vigtigt at fokusere på vigtige havne langs ruten. For hver dimension/type af maritim kriminalitet, man ønsker at bidrage til bekæmpelsen af, bør forholdet mellem et specifikt bidrag og understøttende indsatser overvejes med henblik på at sikre størst mulig effekt.

Flag og/eller forskel

I et teoretisk perspektiv vil udkommet og effekten af ens indsatser og bidrag til bekæmpelse af maritim kriminalitet, som i de fleste andre sammenhænge, være proportional med det, man lægger i dem. Jo større og jo længere indsatsen er, og jo mere man bidrager, jo mere og bedre effekt vil man få ud af dem – og vice versa. I det perspektiv er det relevant at overveje, hvor mange indsatser man ønsker at dele sin bekæmpelseskapacitet/bidrag ud på. Modsat kan det at yde mange små (eventuelt kortere) bidrag til forskellige bekæmpelsesindsatser, sammen med forskellige aktører, være en tilgang, som bl.a. betyder, at man kan opnå anerkendelse hos flere forskellige aktører og være aktiv i bekæmpelsen af flere forskellige typer af maritim kriminalitet på samme tid. Denne tilgang kan så til gengæld være på bekostning af indsatser, der også er store og langsigtede nok til at kunne gøre en reel forskel. Det kan igen føre til, at de partnere/aktører, man arbejder sammen med, eller de lande/områder, som modtager bidragene, oplever dem som for korte, for overfladiske og for ineffektive, hvilket kan medføre, at partnere/aktører/modtagere over tid risikerer at miste interesse for samarbejdet. Ens indsatser og bidrag i forbindelse med deltagelse i militære interventioner, stabilisering, men også i forhold til bekæmpelse af maritim kriminalitet, bliver ofte besluttet som en konsekvens af, at behov opstår – senest f.eks. i forbindelse med behov for indsats mod menneskesmuglere i Middelhavsregionen. Der er dermed ofte tale om det, man kunne kalde for 'knopskydning' for så vidt angår ens bidrag til forskellige indsatser. En principiel overvejelse af, hvor meget man ønsker at sprede sin indsats versus den effekt, man ønsker at opnå, er dog værd at foretage – f.eks. i forbindelse med udarbejdelse af nye politikker og strategier på området.

Derfor: opmærksomhed på forholdet mellem transformerende effekter og opretholdelse af status quo

Udfordringer relateret til, hvilke effekter specifikke bidrag forventes at skabe, handler også om en underliggende problemstilling mellem bidrag rettet imod bevarelse af status quo (krigsskibe til at afskrække pirater og det indbyggede fokus på eksterne aktørers prioriteter) og bidrag rettet imod transformerende effekter (ændre forhold til lands, eksempelvis med fokus på alternative leveveje eller korruption). Det ene udelukker ikke det andet. Pointen er snarere, at man ikke alene med bidrag rettet mod at bevare status quo kan forvente at opnå effekter på nogle af de problemer, som gør, at pirateriet ikke er forsvundet, og at andre former for kriminalitet i øvrigt trives i bedste velgående. Her og nu-resultater og succes inden for disse områder må med andre ord ikke forveksles med succes inden for de aspekter af maritim kriminalitet, hvor mere omfattende transformation er nødvendig. Og for at opnå en effekt i forhold til disse vil forholdet til regionale partnere være altafgørende.

4.3**Opsummering**

Hvilken tilgang skal man vælge i forhold til deltagelse i bekæmpelse af maritim kriminalitet – og hvad er det værd at overveje, inden man gør det? Vi har i dette kapitel givet nogle bud på forskellige umiddelbare prioriteringslogikker samt peget på et antal områder, som man med fordel kan adressere og overveje, inden man beslutter sig for bestemte typer af indsatser og bidrag. Som det forholder sig med de fleste andre typer af internationale/multinationale indsatser, vil ens bidrag til sådanne indsatser over tid ofte

være betinget af en blanding af nødvendige 'her og nu-valg' og af mere frivillige og fremsynede valg – også når det handler om bekæmpelse af maritim kriminalitet. De danske flådebidrag til pirateribekæmpelsen ved Afrikas Horn og den danske støtte til kapacitetsopbygningen af den kenyanske flåde er eksponenter for disse to forskelligartede typer af valg. Frivillige og fremsynede valg i forhold til ens tilgang til bekæmpelse af maritim kriminalitet synes at være at foretrække, fordi man på den måde skaber sig selv de bedste forudsætninger for at overveje, hvilke effekter man på længere sigt ønsker at bidrage til, med hvem og på hvilken måde.

5

Konklusion og anbefalinger

Trods en periode med nedgang i antallet af piratangreb ud for Somalia er pirateri stadig et problem. Ikke alene har somalisk pirateri igen vist sit ansigt i løbet af 2017 – pirateri udgør stadig en udfordring i både Vestafrika og Sydøstasien. Maritim kriminalitet har dog flere facetter end blot pirateri. Menneske-, narkotika- og våbensmugling, cyberkriminalitet og terrorisme til søs samt ulovligt fiskeri er blot nogle af dens andre ansigter. Problemkomplekset karakteriseres samtidig af en række sammenhænge, som har været undervurderede, men som det er nødvendigt at medregne, da de har afgørende betydning for bekæmpelsesindsatser. Ofte er forskellige former for maritim kriminalitet tæt forbundne, eksempelvis qua bagvedliggende kriminelle netværk, som ikke kun er involveret i én, men i flere former for kriminalitet – på land og til vands – såvel som på tværs af landegrænser. Vigtigheden af at have øje for disse sammenhænge handler bl.a. om, at et bekæmpelsesfokus på én type kriminalitet kan risikere at have 'balloneffekter', hvor kriminelle aktører flytter tyngden af deres aktiviteter til en anden type kriminalitet – med det resultat, at den overordnede sum af maritim kriminalitet ikke reduceres, men snarere ændrer karakter og fordeling.

Problemets udstrækning kombineret med omfanget af relativt uregulerede verdenshave betyder tilsammen, at der både er behov for tålmodighed, fælles indsatser og fokus. Trods fokus på at sætte ind over for våbensmugling illustrerer antallet af beslaglagte våben eksempelvis omfanget af, hvad der alligevel slipper igennem 'nettet'. Og trods indsatser rettet imod narkotikasmugling er de store mængder heroin, som eksempelvis Combined Maritime Forces beslaglægger (knap 2 tons alene i juni 2017), kun toppen af isbjerget, i den forstand at de kun udgør en mindre del af de 40 tons heroin, som det estimeres, at der på årsbasis smugles gennem Østafrika og videre til vestlige markeder. Givet at maskerne i det net, som udgøres af internationale aktørers indsatser, altså ikke fanger alt, bliver spørgsmålet, hvordan man med begrænsede kapaciteter bedst muligt kan sætte ind over for det enorme problemkompleks, som maritim kriminalitet repræsenterer? I lyset af denne udfordring har nærværende rapport skildret forskellige partnerskabsmuligheder med centrale internationale aktører, der på forskellig vis har fokus på maritim kriminalitetsbekæmpelse. Udgangspunktet er her, at forankret i et bredere samarbejde øges de *ringe i vandet* og den effekt, som danske 'dråber' (danske bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse) kan opnå i forhold til den bredere maritime kriminalitetsbekæmpelses-dagsorden.

Centralt for beskrivelsen af disse aktører er, at vi kan se en tendens til et skift i fokus for deres maritime indsatser. NATO har, trods et udgangspunkt som hed kollektivt forsvar, gjort sig erfaringer inden for antipirateri og bidrager i dag til bredere maritim sikkerhed i Middelhavet. EU's maritime fokus har både ændret sig for så vidt angår fokus (fra specifikt antipirateri-fokus til bredere maritim kriminalitetsbekæmpelse) – og for så vidt angår imødegåelsesstrategi – eksempelvis med et øget fokus på at skabe alternative leveveje for befolkningen i Somalia. FN's kontor til bekæmpelse af narkotika og kriminalitet (UNODC) er vokset med et program, som særligt tager

sig af maritim kriminalitet (Global Maritime Crime Programme), og inden for dette program har vi ligeledes set et skift i fokus fra antipirateri til bredere maritim kriminalitetsbekæmpelse. Endelig har en stor multinational (flåde)koalition med særlig fokus på forskellige områder af maritim kriminalitet set dagens lys, nemlig Combined Maritime Forces. Også hos denne aktør er det ikke kun antipirateri, der er i fokus. De danske bidrag til CMF har eksempelvis bidraget til beslaglæggelsen af store mængder heroin, og i september udførte CMF og EU NAVFOR en koordineret indsats mod våben-smugling i Adenbugten.

Der er således en tendens til, at hvor mange aktører for ti år siden havde et specifikt antipirateri-fokus, så har de fleste bevæget sig hen imod i dag at have fokus på bekæmpelse af en bredere vifte af maritim kriminalitet. Til trods for dette er aktørerne dog ikke ens. De har eksempelvis forskellige visioner for, hvordan maritim kriminalitet (eller dele heraf) bedst imødegås. Selv om de alle har fokus på maritim kriminalitetsbekæmpelse, repræsenterer de altså samtidig forskellige imødegåelsesstrategier, hvortil kommer, at de har fokus på forskellige former for maritim kriminalitet. Der er f.eks. INTERPOL med sit efterretningsfokus, FN med sit fokus på juridisk kapacitetsopbygning (UNODC) og Codes of Conduct (IMO) eller Combined Maritime Forces med sit fokus på maritime sikkerhedsoperationer og militære bidrag hertil. Disse forskelle er samtidig udtryk for aktørernes forskellige visioner for så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes orden kan eller bør skabes i det maritime domæne.

Accepteres præmissen om, at der ikke er kapacitet nok på verdensplan til at adressere alle dimensioner af maritim kriminalitet som bredt problemkompleks, bliver spørgsmålet om prioritering centralt. Hvilke former for maritim kriminalitet, hvilke imødegåelsesstrategier, hvilke geografier etc. ønsker internationale bidragsydere, herunder Danmark, at prioritere i sine bidrag til global maritim kriminalitetsbekæmpelse? Rapporten oplister her tre umiddelbare prioriteringslogikker som omdrejningspunkt for sådanne valg. Det kan enten dreje sig om specifikke typer af maritim kriminalitet, som man særligt ønsker at bekæmpe, specifikke aktører (deres visioner og imødegåelsesstrategier), som man ønsker at støtte, eller specifikke bidrag, som man ønsker at støtte med. Prioriteringslogikkerne er en rettesnor, som internationale aktører og Danmark indledningsvis kan anvende, når de eksempelvis skal udvikle nye politikker eller strategier for deres deltagelse i bekæmpelsen af maritim kriminalitet. Det er dog samtidig væsentligt – i kombination med prioriteringen – at holde sig nogle hensyn og opmærksomhedspunkter for øje. Ét opmærksomhedspunkt handler om vigtigheden af at tilstræbe synergi i indsatsen. Det er afgørende at have øje for, i hvilket omfang det kan lykkes at skabe fælles fodslag omkring en given prioritet hos både nationale, regionale og internationale samarbejdspartnere – herunder hensynet til prioriteter hos lokale aktører. Dertil kommer vigtigheden af at sikre synergi i synet på grundlæggende spørgsmål om eksempelvis menneskerettighedsprincipper og risikovillighed. Et andet opmærksomhedspunkt handler om forholdet mellem delelementer (forskellige former for maritim kriminalitet) og det større problemkompleks. Fokuseres alene på antipirateri, er en vigtig lære (jf. eksempler på, hvordan pirater i Somalia også har været involveret i smugling af eksempelvis heroin) at tilstræbe, at antipirateri-bidragene ikke risikerer at skabe 'balloneffekter', hvorved pirateri skubbes over i andre former for kriminalitet – og således ikke mindsker maritim kriminalitet som samlet problemkompleks.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, hvordan forskellige logikker karakteriserer de imødegåelsesstrategier, som udgør en del af ovennævnte aktørers vision for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Hvor nogle imødegåelsesstrategier har fokus på 'her og nu' at inddæmme problemet (eksempelvis ved at tilbageholde og afskrække pirateri), har andre et transformerende udgangspunkt, hvor det ikke primært handler om at opretholde en nuværende orden og afskrække kriminelle fra at forbyrde sig imod denne, men snarere om at ændre på en række underliggende forhold, herunder skabe bedre levevilkår og sikkerhed i Somalia samt adressere korruption og udfordringer med, at kriminelle handlinger går ustraffet hen – også for så vidt angår maritim kriminalitet. Disse udfordringer gælder ikke kun i Somalia – i Guineabugten ses eksempelvis lignende udfordringer med korruption, at kriminelle går fri, at bevismateriale forsvinder osv.⁹⁷

Maritim kriminalitet er et lige så blivende, sammenhængende og kompliceret fænomen som organiseret kriminalitet til lands – ikke mindst fordi de to i øvrigt hænger tæt sammen. Den maritime kriminalitet kan dog bekæmpes på samme måde som kriminalitet på land, og det er muligt at gøre en positiv forskel i den forbindelse. Forskellen på de to domæner er, at det maritime domæne er meget større, langt mindre reguleret og i hovedsagen u-overvåget. Hertil kommer, at der er langt mindre bekæmpelseskapacitet til søs end til lands. Maskerne i det bekæmpelsesnet, der udgøres af bl.a. de internationale aktører, vi har berørt i denne rapport, er derfor meget store, og indsatserne mod kriminaliteten er – billedligt talt – at betragte som dråber i havet. Det handler derfor om, at de bidrag, Danmark stiller med i den globale maritime kriminalitetsbekæmpelsesindsats, sikrer fælles fodslag, er vedholdende og i øvrigt tager højde for, hvordan forskellige dele af dette problemkompleks udvikler sig. Alt sammen med henblik på at sikre, at danske dråber får den størst mulige effekt og skaber flest mulige ringe i vandet.

Anbefalinger

Med baggrund i rapporten præsenteres nedenfor en række anbefalinger, som man med fordel kan inddrage i overvejelserne omkring Danmarks eventuelle fremadrettede bidrag til internationale bestræbelser på at bekæmpe global maritim kriminalitet.

Ny maritim strategi

Maritim kriminalitet er tæt forbundet med andre stabiliseringsudfordringer, som vi fra dansk side adresserer på anden vis, f.eks. ustabilitet, konflikter og terrorisme. Pirateriet er samtidig ikke forsvundet i de to regioner, hvor Danmark hidtil har haft fokus. Endelig har vores centrale samarbejdspartnere (herunder de strategiske) enten fortsat eller udvidet deres fokus inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Det anbefales derfor,

- at Danmark fastholder en maritim strategi og skaber en efterfølger til den nuværende strategi, når denne udløber med udgangen af 2018.

Som minimum kan Danmark vælge fortsat at have et mere snævert antipirateri-fokus som hidtil, men alternativt kan Danmark vælge at udvide fokus for den nye strategi til at omhandle andre former for maritim kriminalitet.

Fælles fodslag

Bred opbakning fra både danske og internationale aktører kan være afgørende for effekten af en given indsats. Det anbefales derfor,

- at Danmark igangsætter en fokuseret proces med henblik på at afdække interesseoverlap hos centrale aktører og interessenter.

Det gælder både i Danmark såvel som blandt de internationale partnere, vi ønsker at samarbejde med, i forhold til at afdække, inden for hvilke former af maritim kriminalitetsbekæmpelse, det vil kunne lade sig gøre at skabe størst muligt fælles fodslag. Hvor er der f.eks. interesseoverlap i forhold til en ønsket indsats (eventuelt geografisk)? Og hvor vil indsatser kunne skabe synergi i fællesskab med andre indsatser, man fra dansk side gennemfører? I denne forbindelse kunne danske beslutningstagere med fordel søge at afdække, hvilke kapaciteter/bidrag rækken af forskellige danske aktører og interessenter (Forsvaret, SKAT, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), Fødevarestyrelsen, industrien, etc.) måtte have mulighed for at bidrage med/måtte ønske at bidrage med inden for indsatser rettet mod specifikke former for maritim kriminalitet. En sådan proces kunne eventuelt foregå i rammen af den eksisterende danske Freds- og Stabiliseringsstruktur (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet) med inddragelse af yderligere aktører.

I tillæg til inddragelse af den ekspertise som findes hos forskellige aktører uden for den etablerede danske samtækningsstruktur, anbefales også,

- at Danmark udforsker, hvilke ressourcer det er muligt at sammentænke og samle med det formål at styrke den fremadrettede danske indsats mod global maritim kriminalitet.

Her kan eksempelvis nævnes Freds- og Stabiliseringsfonden, den private sektor, udviklingsmidler (særligt i lyset af det stigende fokus på rodårsager til lands), forsvarets kapaciteter (sejltimer fra flåden etc.) samt kapaciteter og ressourcer fra andre aktører og styrelser (SKAT, Politiet, Fødevarestyrelsen etc.). Dette spørgsmål kunne med fordel drøftes ved årlige netværksmøder (se nedenfor).

Maritimt forum

Tendenser inden for maritim kriminalitet er en foranderlig størrelse. For bedst muligt at kunne følge denne udvikling og dermed sikre samstemmighed i danske maritime indsatser anbefales det,

- at der oprettes et dansk maritimt netværksforum, hvor centrale aktører og interessenter kan mødes for at drøfte tendenser og prioriteter inden for maritim kriminalitet.

Ved de workshops, som er afholdt i forbindelse med denne rapport, udtrykte en række aktører stor interesse for et sådant netværksforum. Forummet kunne eksempelvis samles årligt og kunne sikre, at danske aktører, som pt. ikke er en fast del af de stabiliseringsfora, hvor f.eks. tværministerielle antipirateri-indsatser har været drøftet, kan inviteres med, særligt hvis fokus udvikles til at omhandle andet end pirateri. Såfremt man fra dansk side måtte vælge at sætte ind overfor IUU fiskeri, vil man eksempelvis med fordel kunne

inkludere eksperter fra Fødevarestyrelsen. Vælger Danmark at sætte fokus på indsmugling af narkotika eller på havnesikkerhed, vil SKAT, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen samt Søfartsstyrelsen kunne spille vigtige roller. Ligeså kan der inden for andre temaer og områder være danske aktører, som har relevant og anvendelig ekspertise.

Danmarks unikke profil

Der er mange aktører, som allerede bidrager til global maritim kriminalitetsbekæmpelse. Med henblik på at øge sandsynligheden for, at Danmark kan gøre en unik forskel, anbefales det,

- at Danmark i forbindelse med forberedelserne til en eventuelt ny maritim strategi forsøger at indkredse, hvori Danmarks unikke profil kan bestå.

Betragtes den hidtidige danske antipirateri-indsats, koblet med den observation, at der fortsat vil være mange aktører, prioriteter og programmer at tage hensyn til, kunne Danmark – der ofte betragtes som et neutralt land – måske spille en unik og vigtig rolle i centrale koordinerende fora? Her ville Danmark f.eks. kunne spille en central rolle i arbejdet med at sikre, at både internationale og lokale prioriteter adresseres i den fremadrettede maritime kriminalitetsbekæmpelsesindsats. Dertil kommer den anerkendelse, som Danmark har høstet for sit arbejde i Working Group 2, i Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, bl.a. med fokus på lovgivning og pengestrømme fra/til kriminelle bagmænd. Som en anden mulighed kunne man fra dansk side identificere, hvilke(n) unik(ke) dansk(e) ekspertise(r) det kunne være muligt og nyttigt at bringe i spil, hvis dansk fokus udvides til andet end pirateri. Det kunne eksempelvis gælde fiskeriinspektion i relation til området IUU-fiskeri – givet den danske flådes myndighedsopgaver og store erfaring inden for dette område.

Norden

Der er mange samarbejdsmuligheder, hvoraf man allerede fra dansk side har engageret sig positivt i en række (f.eks. i Combined Maritime Forces). Med udviklingen i henholdsvis Norge og Sverige anbefales det

- at afdække muligheden for et nordisk samarbejde inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse.

Dette kunne eksempelvis ske ved, at Danmark valgte at støtte op om nogle af de aspekter af maritim kriminalitet, som allerede er i fokus (f.eks. IUU) eller ved at finde en specifik dansk niche, som kan bidrage til en bredere samlet nordisk profil indenfor maritim kriminalitetsbekæmpelse.

Produktpakke: tre eksempler

For at øge effekten af fremtidige danske bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse og samtidig bidrage mest muligt til synergi i den overordnede internationale indsats mod kriminaliteten anbefales det

- at fokusere og målrette fremtidige danske bidrag gennem anvendelse af prioriteringsmekanismer og -logikker – f.eks. de i rapporten angivne.

Eksempler på, hvordan dette vil kunne anvendes som redskab til at udarbejde danske imødegåelsesstrategier, opridses nedenfor.

1. Vælger Danmark **en typespecifik prioriteringslogik**, vil det først og fremmest handle om at identificere, hvilke aspekt(er) af maritim kriminalitet man fra dansk side ønsker at prioritere: Pirateri? IUU? Smugling af stoffer etc.? Dette kan eventuelt indsnævres yderligere ved at tilføje et geografisk fokus (jf. den nuværende strategis fokus på Adenbugten og Guineabugten). Efterfølgende vil det handle om at identificere, hvilke aktører der arbejder med det/disse prioritetsområde(r). Tager Danmark f.eks. et kombineret fokus på pirateri og smugling af stoffer, kunne en sådan indsats foregå i rammen af Combined Maritime Forces, hvor danske bidrag allerede har assisteret inden for begge disse typespecifikke indsatser.
2. Vælger Danmark **en aktørspecifik prioriteringslogik** kan dette indebære to ting: a) at Danmark vælger at understøtte en bestemt aktørs aktiviteter samt den underliggende vision for global maritim orden, eller b) at Danmark vælger en faciliterende rolle for således at have berøring med den størst mulige vifte af aktører.
 - a. Vælger Danmark f.eks. UNODC, vil danske bidrag eksempelvis kunne bestå af støtte til juridisk kapacitetsopbygning, og fra forsvaret kunne det indebære bidrag såsom sekundering af rådgivere, længerevarende træning af f.eks. kystvagter, Maritim Police eller anden relevant aktør, eksempelvis træning inden for IUU inspektion givet den danske flådes erfaring med og ekspertise inden for dette, jf. flådens opgaver i grønlandsk farvand.
 - b. Vælger Danmark at fokusere på muligheden for at bidrage ved at spille en faciliterende rolle, givet de mange aktører, som er involveret i maritim kriminalitetsbekæmpelse, vil et fokus på koordinerende fora være centralt. I hvilke fora kunne Danmark påtage sig en sådan rolle? Hvor er der udtrykt ønske om, at et sådant koordineringsbehov varetages? Som eksempel kan nævnes *G7++ Friends of Gulf of Guinea*, der var tænkt som et koordineringsforum, og som årligt skifter formandskab, hvorved muligheden for at påtage sig dette vil opstå.
3. Vælger Danmark **en bidragsspecifik prioriteringslogik**, kunne et eksempel herpå være juridisk fokus. Dette kunne både indebære et samarbejde omkring indhentning og sikring af beviser (f.eks. INTERPOL), et samarbejde omkring retssystemer og fængsler (f.eks. UNODC) og et samarbejde med aktører i regionen med fokus på lovgivning, regulering mv. (f.eks. IMO).

Noter

- 1 Ray Mabius m.fl., "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower" (United States Navy, marts 2015), s. 3-8; William Hague m.fl., "The UK National Strategy for Maritime Security" (Ministry of Defense, maj 2014), s. 25-34; Udenrigsministeriet, "Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs: 2015-2018" (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet, marts 2015).
- 2 Se f.eks. Udenrigsministeriet, "Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs: 2015-2018".
- 3 Se f.eks. Forsvarsministeriet, "Nye danske bidrag til kampen mod ISIL og sikkerhed i Middelhavet", Nyhed fra Forsvarsministeriet, 16. januar 2018.
- 4 I Nigeria alene rapporterede IMO om 36 piratangreb i 2016, mens der til og med september 2017 har været 20 angreb. I tillæg hertil er det også nigerianske pirater, der fortsat dominerer billedet for så vidt angår kidnapninger. Desuden er det egentlige antal sandsynligvis større, givet de anerkendte problemer med manglende indberetning.
- 5 Katja Lindskov Jacobsen og Johannes Riber Nordby, "Maritime Security in the Gulf of Guinea" (København: Forsvarsakademiet, 2015), s. 21-23; Reuters, "Philippines' Duterte asks China to patrol piracy-plagued waters", Reuters, 31. januar 2017; ICC, "IMB Piracy & Armed Robbery Map 2018", 2018.
- 6 United Nations, "United Nations Convention on the Law of the Sea" (1982).
- 7 I førstnævnte ende af spektret finder man kriminelle organisationer som f.eks. den italienske Ndràngheta-mafia, der bl.a. ernærer sig ved at fragte hårde stoffer til Europa. Se f.eks. Pam Tobey, "Mafia group earns more than Deutsche Bank plus McDonald's", *The Washington Post*, 28. marts 2014.
- 8 Kortskitsen har som formål at illustrere udbredelsen af de forskellige hovedtyper af maritim kriminalitet på verdensplan, herunder kriminalitetens tyngdepunkter ('hot spots'), samt hvorledes de forskellige typer af kriminalitet i nogle tilfælde overlapper med hovedruterne for international skibsfart. Af plads- og overskuelighedshensyn er den på skitsen viste kriminalitet ikke eksponent for al maritim kriminalitet, der begås, men er derimod eksempler på hovedtræk- og trends ved kriminaliteten (hvor den finder sted, hvilke ruter følges o.l.). Skitsen er baseret på en sammenstilling af data og kortskitser fra de herunder udvalgte og angivne kilder:

Pirateri: ICC, "IMB Piracy & Armed Robbery Map 2018";

Illegalt fiskeri: Diane Desierto, "First Global Treaty Against Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing Entry into Force", *EJIL Analysis, Blog of the European Journal of International Law* (blog), 9. juni 2017;

Menneskesmugling: United Nations Office on Drugs and Crime, red., *Global report on trafficking in persons, 2012* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2012);

Narkotikasmugling: United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), "Drug Trafficking: Introduction", Topics: Drug Trafficking.

Hovedruter for international skibsfart (Main Maritime Shipping Routes) Jean-Paul Rodrigue, Claude Comtois, og Brian Slack, *The geography of transport systems*, 4th edition (London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017).

- 9 Af pladshensyn beskriver rapporten ikke udtømmende alle eksisterende former for maritim kriminalitet. De valgte hovedområder og eksempler herpå er dog repræsentanter for de mest gængse typer af maritim kriminalitet og for majoriteten af maritim kriminalitet. Et område som olie- og brændstoftyveri, i farvande ud for Afrika, er f.eks. kun beskrevet kort i rapporten, men anses generelt som dækket under kategorien 'tag selv-bordet', som omhandler andre former for tyveri og røveri til søs.
- 10 Vedrørende mængden af gods i verden, der transporteres ad søvejen, se f.eks. International Chamber of Shipping, "Shipping and World Trade", Shipping Facts.
- 11 Vedrørende import til EU af smuglervarer og kopivarer fra lande som Kina, Hong Kong, Vietnam og Thailand. Se Europol, "2017 Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union", Joint Reports (Europol & European Union Intellectual Property Office, juni 2017), s. 11 og 23.
- 12 Se f.eks. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "World Drug Report 2017: Fact Sheet on Statistics and Trends in Illicit Drugs" (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2017), s. 6 og 8; Ciara Aucoin, "Drug trafficking/Drug trafficking in East Africa: trends revealed by media reports", Trend reports, ENACT, 16. februar 2018.
- 13 Tallene fordeler sig således: heroin 38 %, kokain 24 %, cannabis 38 %, amfetamin 7 % og ecstasy 3 %. Se Europäische Kommission og Europol, red., *EU Drug Markets Report: Strategic Overview* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016), s. 13.
- 14 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, "Statistical Bulletin 2017 — overdose deaths", Data.
- 15 For forskellige aspekter af maritim våbensmugling – se f.eks. Dan Lamothe, "Iranian weapons keep getting smuggled at sea. Stopping them isn't easy for the Navy", *The Washington Post*, 5. april 2016; Og Maritime Security Review, "Tag Archive: Arms-Trafficking", Tag Archive.
- 16 Fsva. lande under våbenembargo se f.eks, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "Arms embargoes", SIPRI databases; Og Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "Developments in 2017".
- 17 Hvad angår forskellen mellem 'people smuggling' og 'human trafficking', anses det generelt at være sådan, at førstnævnte foregår på frivillig basis –

dvs. at de mennesker, der transporteres ved 'people smuggling', har indvilliget heri (oftest mod betaling), hvorimod 'human trafficking' refererer til transport af mennesker mod deres vilje, f.eks. i forbindelse med salg af mennesker til slavehandel og til anvendelse inden for verdens ulovlige 'sexindustri'. Se f.eks., INTERPOL, "People smuggling", *Crime Areas: Trafficking in Human Being*.

- 18 Rapporten anerkender forskellen på migranter og flygtninge. Grundlæggende er migranter oftest undervejs drevet af et ønske om bedre levevilkår, hvor flygtninge er drevet på flugt som følge af krig eller personlig forfølgelse. Se f.eks., United Nations High Commissioner for Refugees, "UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?", *News and Stories*, 11. juli 2016.
- 19 Fsva. metoder og forhold vedrørende (maritim) menneskesmugling – se f.eks., United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Smuggling of migrants: the harsh search for a better life", *Crimes: Migrant Smuggling*; Og Jasmine Coleman, "Migrant ghost ships: Who are the people smugglers?", *BBC News*, 9. januar 2015.
- 20 Se f.eks., Frontex, "People Smuggling in the Central Mediterranean", *Stories*, 22. maj 2017.
- 21 United Nations High Commissioner for Refugees, "Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet", *News and Stories*, 25. oktober 2016.
- 22 Vedrørende menneskesmugling med udgangspunkt i Asien – se f.eks., United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Migrant smuggling in Asia increasingly complex and dynamic".
- 23 Søfart, "Migranter på DFDS-skib sendt hjem med fly", 1. november 2017.
- 24 Vedr. blinde passagerer/professionelle blinde passagerer – se f.eks., Eva Grey, "Stowaways: the hidden problem at sea", *Analysis, Ship Technology*, 3. januar 2017; Og International Maritime Organization (IMO), "Stowaways", *Facilitation*.
- 25 For en mere uddybende beskrivelse af pirateri – se f.eks., Jacobsen og Nordby, "Maritime Security in the Gulf of Guinea"; Ulrik Trolle Smed, "Maritime security and development in Africa - Three narratives for a strategy for Denmark" (Copenhagen: Centre for Military Studies, 2016). s.12-13.
- 26 BBC News, "Somali piracy taints Kenya's tourism industry", *World (Africa)*, 10. oktober 2011; Og, VOA - Voice of America, "Piracy Forces Kenya Cruise Tourism Down 95 Percent", *Africa*, 31. maj 2010.
- 27 Se f.eks. Gregory B. Poling og Conor Cronin, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing as a National Security Threat" (Center for Strategic & International Studies and Pristine Seas, november 2017); Cathy Haenlein, "Below the Surface: How Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Threatens our Security" (London, United Kingdom: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), juli 2017); Og, Amanda Shaver og Sally Yozell, "Casting a Wider Net: The Security Implications of Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing" (Washington D.C.: STIMSON, januar 2018).

- 28 Se f.eks. David J. Agnew m.fl., "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", red. Stuart A. Sandin, *PLoS ONE* 4, nr. 2 (25. februar 2009): e4570; Og, BBC News, "Indonesia blows up boats to tackle illegal fishing", *Business*, 17. marts 2016.
- 29 Vedrørende maritim terrorisme og fremtiden – se f.eks., Paul Szoldra, "A retired Navy admiral is 'very concerned' about terrorists attacking cruise ships", *BUSINESS INSIDER NORDIC*, 30. juni 2017.
- 30 Se f.eks., DR Nyheder, "Hackerangreb koster Mærsk milliardbeløb", *Penge*, 16. august 2017.
- 31 Se f.eks., United Nations, "Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter" (1975); Og, United Nations, "Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter. Opened for Signature at London, Mexico City, Moscow and Washington on 29 December 1972", No. 15749 § (1980).
- 32 Se f.eks., United Nations Environment Programme (UNEP), "Illegal Oil Discharge in European Seas".
- 33 Se f.eks., Laura A. Pratt, "Decreasing Dirty Dumping? A Reevaluation of Toxic Waste Colonialism and the Global Management of Transboundary Hazardous Waste", *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 35, nr. 2 (2011); Og, Daniel Cressey, "West Africa's toxic problem", *News, Nature - International weekly journal of science*, 20. januar 2011; Samt, Chris Milton, "Somalia used as toxic dumping ground", *News, Ecologist*, 1. marts 2009.
- 34 Se bl.a., United Nations, "Progress & Info", *Sustainable Development*.
- 35 Jacobsen og Nordby, "Maritime Security in the Gulf of Guinea", s. 26.
- 36 Som eksempel herpå – se f.eks., Bruno Schiemsy, "Guns, drugs and terror: Somali pirates morph into poly-criminals", *News, The East African*, 10. januar 2010.
- 37 Denne information stammer fra en række interviews, som er foretaget med forskellige informanter på jorden i Somalia. Af hensyn til risikoen for represalier er alle kilder anonyme. Der er dog tale om information fra både internationale institutioner og somaliske kilder.
- 38 Retssagen mod denne pirat er pt. i gang, og flere detaljer omkring, hvilke kriminelle aktiviteter personen er anklaget for, kan derfor ikke offentliggøres. Eksemplet blev nævnt af Alan Cole, Head of UNODC's Global Maritime Crime Programme, på CMS-workshop: "Maritime Crime beyond Piracy: Trends, Challenges and Interconnections", april 2017.
- 39 En balloneffekt kan forstås som det, at et tryk ét sted i systemet (f.eks. en bekæmpelsesmæssig indsats mod én type af kriminalitet eller dele af den) får trykket til at manifestere sig et andet sted, dvs. at man enten ser nye typer af kriminalitet blomstre op andetsteds, eller at den kriminalitet, man undertrykker et sted, dukker op et andet sted. For et eksempel på en balloneffekt, se, Online Editor, "Mitigating the 'Balloon Effect': Pressure on Mexican

- Routes Leads to Trafficking Back to Caribbean, Central America", *American University - National Security Law Brief* (blog), 29. november 2011.
- 40 Se f.eks., Poling og Cronin, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing as a National Security Threat"; Haenlein, "Below the Surface: How Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Threatens our Security"; Samt, Shaver og Yozell, "Casting a Wider Net: The Security Implications of Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing".
- 41 Vedrørende poly-kriminalitet og organiserede kriminelle grupperinger – se, Europol, "Organised Crime Groups (OCGS) and other Criminal Actors".
- 42 Se f.eks., Peter Bauman og Sarah Hanssen, "Strategic Review of the Trust Fund to Support Initiatives of States Countering Piracy off the Coast of Somalia" (Bauman Global LLC, november 2016): s. 7-8 og 14.
- 43 NATO Maritime Component Command på CMS-workshop: "Workshop: Maritime Crime beyond Piracy: Partnerships, Priorities and Visions of Global Maritime Order", september 2017, hvor NATO Maritime Component Command understregede, hvordan Rusland siden 2014 har været det dominerende fokus.
- 44 Dvs. som en prioritering, der ikke skyldes, at NATO i udgangspunktet prioriterer maritim kriminalitetsbekæmpelse, men har haft fokus på dette område grundet a) 'lavvande' ift. de andre prioritetsområder og b) som noget exceptionelt (exceptionalisme).
- 45 Sea Guardian har dog i princippet mandat til udføre 'any of the agreed seven maritime security operational tasks: maritime situational awareness, freedom of navigation, maritime interdiction, countering the proliferation of weapons of mass destruction, protecting critical infrastructure, countering terrorism at sea and maritime security capacity building': NATO, "Operation Sea Guardian", Missions, *Allied Maritime Command*.
- 46 NATO, "Operation Sea Guardian".
- 47 Hertil kommer også, at NATO i 2013 akkrediterede et Maritime Interdiction Operational Training Centre med fokus på træning 'in support of Maritime Interdiction Operations'. Se, NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre, "Mission", General: Mission & Roles.
- 48 F.eks. træning i 'Advanced Maritime Law Enforcement', der finder sted ved NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre (NMIOTC) i Grækenland. Træningen er bemyndiget af Djibouti Code of Conduct (DCoC) og Djibouti Regional Training Centre, med understøttelse og under opsyn af IMO-sekretariatet. Se f.eks. International Maritime Organization (IMO), "What's New during 2015", Archive 2015, 2015. Kurset inkluderede træning i bevisindsamling ved et simuleret gerningssted ombord på et skib: Eric Haun, "NATO Maritime Commander Visits IMO Antipiracy Training", *Maritime Logistics Professional* (blog), 26. februar 2015.
- 49 Som der står i beskrivelsen af CRIMSOM – en indsats under CMR – er det et 'EU programme to secure maritime transport'. Se, Critical Maritime Routes Programme, "Mission".

- 50 Europa-Kommissionen, "Strategi for maritim sikkerhed", Maritime anliggender.
- 51 I strategien står således, at EU og dets medlemslande har en strategisk interesse 'across the global maritime domain, in identifying and addressing security challenges linked to the sea and *sea borders management*' (2014, p. 2, kursiv tilføjet): Europa-Kommissionen.
- 52 Her spiller FRONTEX en vigtig rolle ift. at indsamle og dele efterretning i forbindelse med denne indsats.
- 53 Gráinne de Búrca, "Europe's raison d'être", EUI Working Papers (European University Institute & Academy of European Law, 2013).
- 54 European Commission, "EU Trust Fund for Africa adopts €46 million programme to support integrated migration and border management in Libya", Press release, 28. juli 2017.
- 55 DG Mare arbejder for: a) udvikling af potentialet for den europæiske maritime økonomi, b) sikre bæredygtig fiskeri, et stabilt udbud af skaldyr, sunde have og velstående kystsamfund, c) promovere maritime politikker for at fremme den blå økonomi samt c) udvikle og udføre politikker på fælles fiskeriområdet.
- 56 European Commission, "Illegal fishing (IUU): The EU rules to combat illegal, unreported and unregulated fishing", The Common Fisheries Policy (CFP).
- 57 Endelig har EU også fokus på miljømæssige aspekter af maritime security. Se, European Union External Action, "Program to Promote Regional Maritime Security (MASE)", EEAS, 18. august 2016; Og, European Commission, "Programme to Promote Regional Maritime Security (MASE): Appendix Eastern and Southern Africa – Indian Ocean (ESA-IO) region" (European Commission, 1. maj 2013).
- 58 Se f.eks., High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, "First implementation report on the EU Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020", Joint Staff Working Document (European Commission, 15. marts 2016).
- 59 GOGIN, "The GOGIN project".
- 60 CCAP er et project, som EU i november 2016 lancerede sammen med 'the Federal Government of Somalia, the Federal States of Puntland and Gal-mudug and, the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations today jointly launched a new project promoting economic opportunities for young people living in coastal communities in north-eastern and central areas of Somalia. Creating long-term jobs for youth in fishing community is a key strategy for preventing piracy and reducing temptations to engage in maritime crime.' Se, Delegation of the European Union to Somalia, "EU and FAO engage in supporting Somali coastal communities in the framework of IGAD regional initiative for Maritime Security.", News stories.
- 61 Somali Fair Fishing har siden 2016 været støttet gennem EU. Se, FairFishing, "2016-2018: EU funded program".

- 62 Jacobsen og Nordby, "Maritime Security in the Gulf of Guinea".
- 63 UNODC er oprettet i 1997, og opererer i alle verdens regioner. 90 % af UNODC's budget kommer fra frivillige midler, primært fra regeringer.
- 64 For så vidt angår spørgsmålet om *maritim* kriminalitet og sammenhænge til lands er UNODC ikke begrænset til et snævert maritimt fokus. Således har UNODC f.eks. en række aktiviteter til lands i f.eks. Vestafrica. I forlængelse heraf er organisationen i princippet heller ikke begrænset geografisk, sådan som det gør sig gældende for mange andre aktører.
- 65 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "UNODC Global Maritime Crime Programme", Maritime crime and piracy, 2016.
- 66 IMO spillede også en central rolle i formuleringen af Best Management Practices (BMP). Disse BMP er et sæt anbefalinger omhandlende hvordan man bedst beskytter et skib mod piratangreb, omhandlende f.eks. sejlruiter, hastighed, rapportering, såvel som sikkerhedsforanstaltninger såsom bevæbnede vagter og pigtråd). Der hersker bred enighed om, at disse anbefalinger har bidraget til at imødegå pirateriet ud for Somalia. Se, Christian Bueger, "Zones of Exception at Sea: Lessons from the debate on the High Risk Area", Lessons Learned Project (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, oktober 2015); Og, Jessica Larsen og Christine Nissen, "Learning from Danish Counter-Piracy off the Coast of Somalia", Defence and Security Studies (Danish Institute for International Studies (DIIS), 2017).
- 67 International Maritime Organization (IMO), "Djibouti Code of Conduct", Maritime Security and Piracy, 2018 .
- 68 International Maritime Organization (IMO).
- 69 "Agreement between core public-private interests on shipping regulation as a means of expanding and protecting global trade and industry". Kelley Lee, David Humphreys, og Michael Pugh, "'Privatisation' in the United Nations System: Patterns of Influence in Three Intergovernmental Organisations", *Global Society* 11, nr. 3 (september 1997): s. 346. ['Historically, there was "persistent and formidable resistance" by powerful shipping interests to the creation of an international maritime organisation. Profits generally came before safety. As Silverstein notes, 'On many issues it has been only major tragedy which has led to expanded government control over domestic industries and which has compelled governments to forgo some degree of national control in exchange for greater reliance upon international solutions']
- 70 IMO's konstitutionelle formål er: 'to provide machinery for co-operation among Governments in the field of governmental regulation and practices relating to technical matters of all kinds affecting shipping engaged in international trade.': International Maritime Organization (IMO), "Brief History of IMO", History of IMO.
- 71 United Nations Development Programme (UNDP), "Young Somalis find alternative livelihoods to piracy", Our Work.

- 72 Nævnes også i Den Afrikanske Unions Maritime Strategi, se f.eks., African Union, "2050: Africa's Integrated Maritime Strategy (2050 Aim Strategy)", 2012, AU, Version 1.0, 2012: s. 24.
- 73 INTERPOL, "International involvement", Maritime Piracy.
- 74 Noget af det, der er afgørende for institutionens fokus, er samspillet mellem Interpols forslag til nye opgaver – og donorers interesse i, hvad de ønsker at yde støtte til.
- 75 'The IRT collected both physical and digital evidence from the ship's satellite phone, fingerprints and DNA, as well as testimony from the ship's crew.' For Somalia se, Fish-i Africa, "A ghost vessel in Somali waters: GREKO 1" (Stop Illegal Fishing, Case Study Series 13, marts 2017).
- 76 Australien, Bahrain, Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irak, Japan, Jordan, Sydkorea, Kuwait, Malaysia, Holland, New Zealand, Norge, Pakistan, Filippinerne, Portugal, Qatar, Saudi-Arabien, Seychellerne, Singapore, Spanien, Thailand, Tyrkiet, UAE, Storbritannien, USA og Yemen. Se, Combined Maritime Forces (CMF): A 32-nation naval partnership, "About Combined Maritime Forces (CMF)".
- 77 Operation Enduring Freedom er den amerikanske regerings kaldenavn for "Global War on Terrorism" mellem oktober 2001-2014, med Afghanistan, Filippinerne, Somalia, Georgien, Kirgisistan og Sahara som fokusområder.
- 78 Maritime Danmark, "Dansk hjælp har sikret fangst af 2 tons narko", Nyheder, 27. juni 2017.
- 79 [At the CMF Commander's Conference in September 2017, Admiral Donegan stressed that 'Beyond piracy and terrorism, the spillage of conflict in Yemen into the maritime and how it impacts traffic in the Gulf of Aden, and the Bab-el-Mandeb and the Red Sea is a concern.']: Combined Maritime Forces (CMF): A 32-nation naval partnership, "CMF Commander's Conference in Bahrain discusses Maritime Security Transit Corridor", 7. september 2017.
- 80 Endelig udfører CMF også militær kapacitetsopbygning og andre træningsaktiviteter.
- 81 Hvor andre vestlige lande også har aktiviteter omhandlende maritim sikkerhed i Afrika, adskiller AFRICOM sig bl.a. ved ikke at have samme overlap mellem indsatsområde og historisk tilknytning. I stedet afgøres AFRICOM's indsatsområde af nuværende sikkerhedsprioriteter, herunder terrorisme. Disse udtrykkes bl.a. i en årlig Posture Statement fra AFRICOM's Chef.
- 82 United States Africa Command, "Plans set for Flintlock 2017 exercise", Press release, 17. januar 2017.
- 83 Det var desuden under ledelse af AFRICOM, at amerikanske specialoperationsstyrker den 25. januar 2012 befriede en amerikansk statsborger og en dansk statsborger (begge fra Danish Demining Group), som blev holdt i fangenskab i Somalia. Se United States Africa Command, "U.S. Forces Rescue Kidnapped American, Danish Humanitarian Workers in Somalia", Media room, 25. januar 2012. I Guineabugten støtter AFRICOM implementeringen

af 'Yaoundé Code of Conduct' (2013) gennem 'regional strategic zone agreements'.

- 84 United States Africa Command, "5 Things You Need to Know About Obangame Express 2017", Media room, 20. marts 2017. Også her deltog en lang række lande: Angola, Benin, Belgien, Brasilien, Kap Verde, Cameroun, Canada, Cote d'Ivoire, DR Congo, Danmark, Frankrig, Gabon, Tyskland, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Marokko, Namibia, Holland, Nigeria, Norge, Portugal, Sao Tome & Principe, Senegal, Sierra Leone, Spanien, Togo, Tyrkiet, USA og Storbritannien.
- 85 Dette blev eksempelvis nævnt ved forfatternes deltagelse i en international workshop i Sydafrika, maj 2017. Dertil kommer desuden specifikke programmer med anti-WMD fokus, så som amerikansk anti-WMD-specifik finansiering til UNODC med henblik på opbygning af kystvagtkapacitet i Yemen.
- 86 Nordic Council of Ministers, "Nordic Minister Statement on Transnational Organized Fisheries Crime", Declarations, statements and decisions, 28. juni 2017.
- 87 Se f.eks., USA's seneste maritime strategi, Mabus m.fl., "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower", s. 3-8; Og den seneste britiske maritime strategi, Hague m.fl., "The UK National Strategy for Maritime Security", s. 25-34.
- 88 Se f.eks., FN's program for bekæmpelse af global maritim kriminalitet, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "UNODC Global Maritime Crime Programme".
- 89 Se f.eks., Oluwaseun Tella, "AFRICOM: Hard or Soft Power Initiative?", *African Security Review* 25, nr. 4 (oktober 2016): 393-406.
- 90 Jan Bachmann, Bell Colleen, og Caroline Holmqvist, *War, Police and Assemblages of Intervention* (Oxfordshire: Routledge, 2015).
- 91 Larsen og Nissen, "Learning from Danish Counter-Piracy off the Coast of Somalia".
- 92 Katja Lindskov Jacobsen, "Maritime Security and Capacity Building in the Gulf of Guinea: On Comprehensiveness, Gaps, and Security Priorities", *African Security Review* 26, nr. 3 (3. juli 2017): 237-56
- 93 Se f.eks., Jacobsen og Nordby, "Maritime Security in the Gulf of Guinea".
- 94 Larsen og Nissen, "Learning from Danish Counter-Piracy off the Coast of Somalia".
- 95 CMF-præsentation på CMS-workshop: "Workshop: Maritime Crime beyond Piracy: Partnerships, Priorities and Visions of Global Maritime Order", september 2017.
- 96 Marc Schack og Mark Winther, "Specialoperationer og international terrorisme – anvendelsesmuligheder og implikationer", (København: Center for Militære Studier, 2017): 31-38.

- 97 Disse udfordringer blev både påpeget i vores interviews og til de workshops som har været afholdt i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport. For mere information om 'the culture of impunity' i Nigeria, se f.eks., Serge Rinkel, "Piracy and Maritime Crime in the Gulf of Guinea: Experience-based Analyses of the Situation and Policy Recommendations", Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik (Kiel: Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität, august 2015).

Litteraturliste

African Union. "2050: Africa's Integrated Maritime Strategy (2050 Aim Strategy)", 2012. AU, Version 1.0, 2012. http://cggrps.org/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf.

Agnew, David J., John Pearce, Ganapathiraju Pramod, Tom Peatman, Reg Watson, John R. Beddington, og Tony J. Pitcher. "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing". Redigeret af Stuart A. Sandin. PLoS ONE 4, nr. 2 (25. februar 2009): e4570. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0004570>.

Aucoin, Ciara. "Drug trafficking/Drug trafficking in East Africa: trends revealed by media reports". Trend reports. ENACT, 16. februar 2018. <https://enactafrica.org/research/trend-reports/drug-trafficking-in-east-africa-trends-revealed-by-media-reports>.

Bachmann, Jan, Bell Colleen, og Caroline Holmqvist. *War, Police and Assemblages of Intervention*. Oxfordshire: Routledge, 2015.

Bauman, Peter, og Sarah Hanssen. "Strategic Review of the Trust Fund to Support Initiatives of States Countering Piracy off the Coast of Somalia". Bauman Global LLC, november 2016. <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2017/04/Trust-Fund-Strategic-Review.pdf>.

BBC News. "Indonesia blows up boats to tackle illegal fishing". Business, 17. marts 2016. <http://www.bbc.com/news/av/business-35827536/indonesia-blows-up-boats-to-tackle-illegal-fishing>.

BBC News. "Somali piracy taints Kenya's tourism industry". World (Africa), 10. oktober 2011. <http://www.bbc.com/news/av/world-africa-15237346/somali-piracy-taints-kenya-s-tourism-industry>.

Bueger, Christian. "Zones of Exception at Sea: Lessons from the debate on the High Risk Area". Lessons Learned Project. Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, oktober 2015. <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/10/Bueger-Lessons-from-the-HRA-debate.pdf>.

Coleman, Jasmine. "Migrant ghost ships: Who are the people smugglers?" BBC News, 9. januar 2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-30715001>.

Combined Maritime Forces (CMF): A 32-nation naval partnership. "About Combined Maritime Forces (CMF)". Set 12. marts 2018. <https://combinedmaritimeforces.com/about/>.

Combined Maritime Forces. "CMF Commander's Conference in Bahrain discusses Maritime Security Transit Corridor", 7. september 2017. <https://combinedmaritimeforces.com/2017/09/07/cmf-commanders-conference-in-bahrain-discusses-maritime-security-transit-corridor/>.

Cressey, Daniel. "West Africa's toxic problem". News. *Nature - International weekly journal of science*, 20. januar 2011.

<https://www.nature.com/news/2011/110120/full/news.2011.35.html>.

Critical Maritime Routes Programme. "Mission". Set 9. marts 2017.

<https://criticalmaritimeroutes.eu/mission/#who>.

De Búrca, Gráinne. "Europe's raison d'être". EUI Working Papers. European University Institute & Academy of European Law, 2013.

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28098/AEL_2013_02.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Delegation of the European Union to Somalia. "EU and FAO engage in supporting Somali coastal communities in the framework of IGAD regional initiative for Maritime Security." News stories, 9. november 2016.

https://eeas.europa.eu/delegations/somalia/14455/eu-and-fao-engage-in-supporting-somali-coastal-communities-in-the-framework-of-igad-regional-initiative-for-maritime-security_en.

Desierto, Diane. "First Global Treaty Against Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing Entry into Force". EJIL Analysis. *Blog of the European Journal of International Law* (blog), 9. juni 2017.

<https://www.ejiltalk.org/first-global-treaty-against-illegal-unreported-and-unregulated-iuu-fishing-enters-into-force/>.

DR Nyheder. "Hackerangreb koster Mærsk milliardbeløb". Penge, 16. august 2017. <https://dyx.dk/8CqKu>.

Europa-Kommissionen. "Strategi for maritim sikkerhed". Maritime anliggender. Set 9. marts 2018.

https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_da.

European Commission. "EU Trust Fund for Africa adopts €46 million programme to support integrated migration and border management in Libya". Press release, 28. juli 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm.

European Commission. "Illegal fishing (IUU): The EU rules to combat illegal, unreported and unregulated fishing". The Common Fisheries Policy (CFP). Set 9. marts 2018. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en.

European Commission. "Programme to Promote Regional Maritime Security (MASE): Appendix Eastern and Southern Africa – Indian Ocean (ESA-IO) region". European Commission, 1. maj 2013.

https://ec.europa.eu/europeaid/programme-promote-regional-maritime-security-mase_en.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. "Statistical Bulletin 2017 — overdose deaths". Data. Set 6. marts 2018.

<http://www.emcdda.europa.eu/data/stats2017/drd>.

European Union External Action. "Program to Promote Regional Maritime Security (MASE)". EEAS, 18. august 2016.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8407/program-promote-regional-maritime-security-mase_en.

Europol. "2017 Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union". Joint Reports. Europol & European Union Intellectual Property Office, juni 2017.

Europol. "Organised Crime Groups (OCGS) and other Criminal Actors". Set 8. marts 2018. <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/organised-crime-groups.html>.

Europäische Kommission, og Europol, red. *EU Drug Markets Report: Strategic Overview*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

FairFishing. "2016-2018: EU funded program". Set 9. marts 2018. <https://fairfishing.org/2016-2018/>.

Fish-i Africa. "A ghost vessel in Somali waters: GREKO 1". Stop Illegal Fishing, Case Study Series 13, marts 2017. <https://dyx.dk/3uHkF>

Forsvarsministeriet. "Nye danske bidrag til kampen mod ISIL og sikkerhed i Middelhavet". Nyhed fra Forsvarsministeriet, 16. januar 2018. <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/nye-danske-bidrag-til-kampen-mod-ISIL-og-sikkerhed-i-Middelhavet.aspx>.

Frontex. "People Smuggling in the Central Mediterranean". Stories, 22. maj 2017. <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/people-smuggling-in-the-central-mediterranean-t1XR06>.

GOGIN. "The GOGIN project". Set 9. marts 2018. <https://gogin.eu/?lang=en>.

Grey, Eva. "Stowaways: the hidden problem at sea". Analysis. *Ship Technology*, 3. januar 2017. <http://www.ship-technology.com/features/featurestowaways-the-hidden-problem-at-sea-5708512/>.

Haenlein, Cathy. "Below the Surface: How Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Threatens our Security". London, United Kingdom: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), juli 2017. <https://dyx.dk/ohHLk>.

Hague, William, Theresa May, Philip Hammond, og Patrick McLoughlin. "The UK National Strategy for Maritime Security". Ministry of Defense, maj 2014. <https://dyx.dk/NXhll>.

Haun, Eric. "NATO Maritime Commander Visits IMO Antipiracy Training". *Maritime Logistics Professional* (blog), 26. februar 2015. <https://www.maritimeprofessional.com/news/nato-maritime-commander-visits-antipiracy-266617>.

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. "First implementation report on the EU Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020". Joint Staff Working Document. European Commission, 15. marts 2016. <https://dyx.dk/nZHzc>.

ICC. "IMB Piracy & Armed Robbery Map 2018", 2018. <https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-map>.

International Chamber of Shipping. "Shipping and World Trade". Shipping Facts. Set 6. marts 2018.

<http://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade>.

International Maritime Organization (IMO). "Brief History of IMO". History of IMO. Set 22. marts 2018.

<http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>.

International Maritime Organization. "Djibouti Code of Conduct". Maritime Security and Piracy, 2018.

<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>.

International Maritime Organization. "Stowaways". Facilitation. Set 19. marts 2018.

<http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Stowaways/Pages/Default.aspx>.

International Maritime Organization. "What's New during 2015". Archive 2015, 2015. <http://www.imo.org/en/MediaCentre/WhatsNew/Pages/Archive-2015.aspx>.

INTERPOL. "International involvement". Maritime Piracy. Set 12. marts 2018.

<https://dyx.dk/2m04o>.

INTERPOL. "People smuggling". Crime Areas: Trafficking in Human Being. Set 6. marts 2018. <https://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/People-smuggling>.

Jacobsen, Katja Lindskov. "Maritime Security and Capacity Building in the Gulf of Guinea: On Comprehensiveness, Gaps, and Security Priorities". *African Security Review* 26, nr. 3 (3. juli 2017): 237–56.

<https://doi.org/10.1080/10246029.2017.1291441>.

Jacobsen, Katja Lindskov, og Johannes Riber Nordby. "Maritime Security in the Gulf of Guinea". København: Forsvarsakademiet, 2015.

<https://dyx.dk/ojbtK>.

Lamothe, Dan. "Iranian weapons keep getting smuggled at sea. Stopping them isn't easy for the Navy". The Washington Post, 5. april 2016.

https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/05/iranian-weapons-keep-getting-smuggled-at-sea-stopping-them-isnt-easy-for-the-navy/?utm_term=.ebb8fb637230.

Larsen, Jessica, og Christine Nissen. "Learning from Danish Counter-Piracy off the Coast of Somalia". Defence and Security Studies. Danish Institute for International Studies (DIIS), 2017.

http://pure.diis.dk/ws/files/1236845/Report_10_Somalia_piracy_WEB.pdf.

Lee, Kelley, David Humphreys, og Michael Pugh. "'Privatisation' in the United Nations System: Patterns of Influence in Three Intergovernmental Organisations." *Global Society* 11, nr. 3 (september 1997): 339–57.

<https://doi.org/10.1080/13600829708443140>.

Mabus, Ray, Joseph F. Dunford Jr., Jonathan W. Greenert, og Paul F. Zukunft. "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower". United States Navy, marts 2015. <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.

Maritime Danmark. "Dansk hjælp har sikret fangst af 2 tons narko". Nyheder, 27. juni 2017. <https://maritimedanmark.dk/?Id=35188>.

Maritime Security Review. "Tag Archive: Arms-Trafficking". Tag Archive. Set 6. marts 2018. <http://www.marsecreview.com/tag/arms-trafficking/>.

Milton, Chris. "Somalia used as toxic dumping ground". News. *Ecologist*, 1. marts 2009. <https://theecologist.org/2009/mar/01/somalia-used-toxic-dumping-ground>.

NATO. "Operation Sea Guardian". Missions. *Allied Maritime Command*. Set 8. marts 2018. <https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian.aspx>.

NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre. "Mission". General: Mission & Roles. Set 9. marts 2018. http://www.nmiotc.nato.int/#general/mission_roles_en.htm.

Nordic Council of Ministers. "Nordic Minister Statement on Transnational Organized Fisheries Crime". Declarations, statements and decisions, 28. juni 2017. <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-fisheries-aquaculture-agriculture-food-and-forestry-mr-fjls/declarations-statements-and-decisions/nordic-minister-statement-on-transnational-organized-fisheries-crime>.

Online Editor. "Mitigating the 'Balloon Effect': Pressure on Mexican Routes Leads to Trafficking Back to Caribbean, Central America". *American University - National Security Law Brief* (blog), 29. november 2011. <http://nationalsecuritylawbrief.com/2011/11/29/mitigating-the-balloon-effect-pressure-on-mexican-routes-leads-to-trafficking-back-to-caribbean-central-america>.

Poling, Gregory B., og Conor Cronin. "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing as a National Security Threat". Center for Strategic & International Studies and Pristine Seas, november 2017. <https://www.csis.org/analysis/illegal-unreported-and-unregulated-fishing-national-security-threat>.

Pratt, Laura A. "Decreasing Dirty Dumping? A Reevaluation of Toxic Waste Colonialism and the Global Management of Transboundary Hazardous Waste". *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 35, nr. 2 (2011). <https://dyx.dk/FyWL5>.

Reuters. "Philippines' Duterte asks China to patrol piracy-plagued waters". Reuters, 31. januar 2017. <https://www.reuters.com/article/us-philippine-militants-china/philippines-duterte-asks-china-to-patrol-piracy-plagued-waters-idUSKBN15F1AV>.

Rinkel, Serge. "Piracy and Maritime Crime in the Gulf of Guinea: Experience-based Analyses of the Situation and Policy Recommendations". Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik. Kiel: Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität, august 2015. <https://www.ispk.uni-kiel.de/de/publikationen/arbeitspapiere/serge-rinkel-piracy-and-maritime-crime-in-the-gulf-of-guinea-experience-based-analyses-of-the-situation-and-policy-recommendations>.

Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois, og Brian Slack. *The geography of transport systems. 4th edition*. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

Schiemsky, Bruno. "Guns, drugs and terror: Somali pirates morph into poly-criminals". News. *The East African*, 10. januar 2010.
<http://www.theeastafrican.co.ke/news/2558-839124-tbidiaz/index.html>.

Shaver, Amanda, og Sally Yozell. "Casting a Wider Net: The Security Implications of Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing". Washington D.C.: STIMSON, januar 2018.
<https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Casting%20a%20Wider%20Net%20Report.pdf>.

Smed, Ulrik Trolle. "Maritime security and development in Africa - Three narratives for a strategy for Denmark". Copenhagen: Centre for Military Studies. Set 7. marts 2018. <http://cms.polsci.ku.dk/publikationer/maritime-security-and-development-africa/>

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). "Arms embargoes". SIPRI databases. Set 6. marts 2018.
<https://www.sipri.org/databases/embargoes>.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). "Developments in 2017". Set 6. marts 2018. <https://www.sipri.org/node/3973>

Szoldra, Paul. "A retired Navy admiral is 'very concerned' about terrorists attacking cruise ships". *BUSINESS INSIDER NORDIC*, 30. juni 2017.
<http://nordic.businessinsider.com/stavridis-terrorist-attacks-at-sea-2017-6>.

Søfart. "Migranter på DFDS-skib sendt hjem med fly", 1. november 2017.
http://www.soefart.dk/article/view/564523/migranter_på_dfdsskib_sendt_hjem_med_fly#.

Tella, Oluwaseun. "AFRICOM: Hard or Soft Power Initiative?" *African Security Review* 25, nr. 4 (oktober 2016): 393–406.
<https://doi.org/10.1080/10246029.2016.1225588>.

Tobey, Pam. "Mafia group earns more than Deutsche Bank plus McDonald's". *The Washington Post*, 28. marts 2014.
https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/03/28/mafia-group-earns-more-than-deutsche-bank-plus-mcdonalds/?utm_term=.c49f695bcebf.

Udenrigsministeriet. "Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs: 2015-2018". Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet, marts 2015.
<http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/strategi-for-den-danske-indsats-mod-pirateri-2015-2018.pdf>.

United Nations. Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wasted and other Matter. Opened for Signature at London, Mexico City, Moscow and Washington on 29 December 1972, No. 15749 § (1980).
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201263/volume-1263-A-15749-English.pdf>.

United Nations. Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter (1975).

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201046/volume-1046-I-15749-English.pdf>.

United Nations. "Progress & Info". *Sustainable Development*. Set 8. marts 2018. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>.

United Nations. United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). <https://dyx.dk/jlgvz>.

United Nations Development Programme (UNDP). "Young Somalis find alternative livelihoods to piracy". *Our Work*. Set 12. marts 2018. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/ourstories/young-somalis-find-alternative-livelihoods-to-piracy.html>.

United Nations Environment Programme (UNEP). "Illegal Oil Discharge in European Seas". Set 8. marts 2018. http://www.grid.unep.ch/products/3_Reports/ew_oildischarge.en.pdf.

United Nations High Commissioner for Refugees. "Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet". *News and Stories*, 25. oktober 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.htm>.

United Nations High Commissioner for Refugees. "UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?". *News and Stories*, 11. juli 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "Drug Trafficking: Introduction". *Topics: Drug Trafficking*. Set 6. marts 2018. <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "Migrant smuggling in Asia increasingly complex and dynamic". Set 6. marts 2018. <https://dyx.dk/aPhXU>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "World Drug Report 2017: Fact Sheet on Statistics and Trends in Illicit Drugs". United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), 2017. https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR17_Fact_sheet.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime, red. *Global report on trafficking in persons*, 2012. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "Smuggling of migrants: the harsh search for a better life". *Crimes: Migrant Smuggling*. Set 6. marts 2018. <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/migrant-smuggling.html>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "UNODC Global Maritime Crime Programme". *Maritime crime and piracy*, 2016. <http://www.unodc.org/unodc/en/piracy/index.html?ref=menuaside>.

United States Africa Command. "5 Things You Need to Know About Obangame Express 2017". *Media room*, 20. marts 2017.

<http://www.africom.mil/media-room/article/28755/5-things-you-need-to-know-about-obangame-express-2017>.

United States Africa Command. "Plans set for Flintlock 2017 exercise". Press release, 17. januar 2017.

<http://www.africom.mil/media-room/pressrelease/28593/plans-set-for-flintlock-2017-exercise>.

United States Africa Command. "U.S. Forces Rescue Kidnapped American, Danish Humanitarian Workers in Somalia". Media room, 25. januar 2012.

<http://www.africom.mil/media-room/article/8775/us-forces-rescue-kidnapped-american-danish-humanit>.

VOA - Voice of America. "Piracy Forces Kenya Cruise Tourism Down 95 Percent". Africa, 31. maj 2010. <https://www.voanews.com/a/piracy-forces-kenya-cruise-tourism-down-95-percent-95324914/154676.html>.